



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

Dipartimento di Scienze Giuridiche, della Società e dello Sport

Scuola Dottorale Internazionale "Tullio Ascarelli"

Dottorato di ricerca in Diritto Privato - XXV Ciclo - IUS 01

Provincia Regionale di Ragusa

L'ENTE PUBBLICO ECONOMICO

IL MODELLO SICILIANO E L'AZ.A.SI.

**TESI DI DOTTORATO DEL:
DOTT. SIMONE ALECCI**

**TUTOR:
CH.MA PROF.SSA ROSALBA ALESSI**

**COORDINATORE:
CH.MA PROF.SSA ROSALBA ALESSI**

INDICE

Capitolo I

La Regione imprenditrice tra mito e vissuto.

1. La Sicilia dall'unificazione all'autonomia.	5
2. L'epifania dei pubblici poteri nello scenario economico: le finanziarie regionali come strumento di sviluppo e di galvanizzazione dei distretti imprenditoriali locali.	11
3. Il tormentato processo dell'industrializzazione del territorio siciliano: dalla SOFIS agli enti pubblici economici, un primo approccio in chiave sinottica.	22
4. Il modello <i>Sparkassen-Finanzgruppe</i> e le suggestioni erompenti dalle linee prospettiche della comparazione.	28

Capitolo II

Fenomenologia dell'impresa pubblica

1. L'ente pubblico: genesi di un concetto in una prospettiva storica.	33
2. L'ente pubblico economico e la società pubblica in senso classico.	48
3. Sulla presunta inesistenza giuridica dell'impresa pubblica: contributo ad una teoria dualistica tra <i>munus publicum</i> e scopo di lucro.	66
4. Le vicende costitutive ed estintive degli enti pubblici economici.	78
5. Capitale, patrimonio e fondo di dotazione. Puntualizzazioni terminologiche alla luce del "principio di corrispondenza".	87
6. La metamorfosi dell'ente pubblico economico in società pubblica in senso moderno.	93
7.1. Le società "pubbliche" nel codice civile: un territorio di confine?.....	105
7.2. La pseudo- categoria dell'organismo di diritto pubblico e la <i>singularità</i> della società <i>in house</i>	122
8. L'essenza privatistica del paradigma organizzativo dell'ente pubblico economico... ..	131
9. Il pensiero debole sul concetto di lucro come alternativa all'inesistenza giuridica dell'impresa pubblica.	143

Capitolo III

Il modello AZASI nell'orizzonte del processo di sviluppo economico in Sicilia

Parte Prima

Genesi, sviluppo e declino dell'Azienda Asfalti Siciliani: prolegomeni in
chiave storica alla ricostruzione giuridica del paradigma siciliano di ente
pubblico economico.

1. La nascita dell'Azienda Asfalti Siciliani tra disegni di industrializzazione ed istanze sociali: dal primo scandalo Azasi alla costituzione delle prime società.....146
2. Il periodo della programmazione e degli investimenti nell'ambito del piano regionale di sviluppo: il decollo dell'industria cementiera ed il perfezionamento del ciclo produttivo integrato.....160
3. La proliferazione societaria ed i tentativi di diversificazione produttiva. La disastrosa esperienza della Kerazasi S.p.A. e della Sercon S.p.A.....169
4. Il rilancio del processo industriale, l'interventismo regionale e la nascita del Polo cementiero.....177
5. Il definitivo tracollo e la liquidazione disposta con la legge regionale n. 5 del 1999..181

Parte seconda

Spunti di riflessione orientati all'emersione della categoria dell'ente
pubblico economico siciliano: l'Azienda Asfalti Siciliani al crocevia tra ente
pubblico imprenditore ed ente pubblico con funzioni di propulsione
industriale.

1. La natura giuridica dell'Azasi alla luce del paradigma lucrativo nello svolgimento in
via diretta dell'attività imprenditoriale.....188

2. L'incandescente categoria dell'ente pubblico con funzioni di propulsione industriale.....	199
3. La conformazione allo schema della <i>holding</i> a capitale pubblico sullo sfondo dei modelli rappresentati dall'Ente siciliano per la promozione industriale e dall'Ente minerario siciliano.....	206
4. L'Azasi come archetipo della lucratività con riflessi sociali.....	222
5. Considerazioni conclusive sui risultati della ricerca: una nuova primavera dell'impresa pubblica nell'epoca della globalizzazione dei mercati.....	227
--Riferimenti bibliografici- Indice degli autori.....	235

CAPITOLO I

La Regione imprenditrice tra mito e vissuto

Sommario: **1.** La Sicilia dall'unificazione all'autonomia. **2.** L'epifania dei pubblici poteri nello scenario economico: le finanziarie regionali come strumento di sviluppo e di galvanizzazione dei distretti imprenditoriali locali. **3.** Il tormentato processo dell'industrializzazione del territorio siciliano: dalla SOFIS agli enti pubblici economici, un primo approccio in chiave sinottica. **4.** Il modello *Sparkassen-Finanzgruppe* e le suggestioni erompenti dalle linee prospettiche della comparazione.

1. Scrivere della Sicilia significa avventurarsi lungo un insidioso crinale ai margini del quale dialogano, quasi ripercorrendo idealmente la prospettiva dell'Angelus Novus di Klee trasfigurato da Walter Benjamin in profeta della storia e del progresso tempestoso, memoria e oblio.

Ogni ricostruzione scientifica che prenda le mosse o che attecchisca nell'*humus* culturale- ancor prima che politico- dell'autonomismo siciliano non può schivare il confronto con la poliedrica e sterminata produzione storiografica sedimentata negli ultimi centocinquant'anni. Dichiarare di voler esimersi dall'essenzialità di tale digressione, pur nell'ambito di una pioneristica ricerca in chiave eminentemente giuridica sulle realtà generate dal mito della Regione imprenditrice, evocherebbe né più né meno che una velata preterizione, almeno nella misura in cui ogni variazione sul tema si rivela intimamente avvinta all'interrogativo che ha pervaso la totalità delle indagini ordite dai più insigni storici del secolo breve, ossia se nel ventre ancestrale siciliano pulsasse una Nazione o, più semplicemente, una gattopardesca melanconia nostalgica.

Stimolanti spunti di riflessione in tal senso sono offerti da un recente volume sull'unificazione italiana che, nel lodevole tentativo di innescare una complessa meditazione storiografica sulla falsariga di quanto già accaduto in Spagna o in Germania, delinea un orizzonte ermeneutico nel quale assumono un ruolo centrale il Mezzogiorno d'Italia e, in special modo, la Sicilia¹. Riteniamo, invero, che l'autonomia siciliana sia un sintagma evocativo di un fenomeno culturale- se non addirittura antropologico- che

¹ Alludiamo all'agile nonché denso volume di S. LUPO, *L'unificazione italiana. Mezzogiorno, rivoluzione, guerra civile*, Roma, 2011.

affonda le sue radici nel momento storico, successivo alle pulsioni ecumeniche delle imprese risorgimentali, dell'Unità nazionale².

Soltanto passando al setaccio quest'epoca è possibile cogliere, almeno dal nostro punto di vista, lo scollamento tra la monade siciliana e lo spirito comune che, riesumando l'adagio giovanile di Gaetano Mosca, “viene a formarsi con una nuova nazione”³. Proprio allorquando il Regno di Sardegna diventa il collante istituzionale della penisola italiana, la dimensione siciliana si avvia nel sentiero, arato dalle tendenze escludenti maturate nei confronti del Meridione, della deindustrializzazione e della disconoscimento del sentimento unitario.

Questo processo (senz'altro parzialmente indotto dalla classe politica nazionale) di marginalizzazione della dimensione siciliana segna un punto di non ritorno nello steccato ideale dell'autonomismo isolano che, frantumato dal centralismo sabaudo mediante la sostanziale obliterazione del progetto elaborato in seno al Consiglio Straordinario di Stato istituito nel 1860⁴, da quel momento in avanti si converte in una sorta di componente culturale a cadenza lunare⁵.

La negazione dell'ordinamento regionale all'indomani dell'unificazione non sopprime, d'altronde, la vitalità dello spirito siciliano, la cui vocazione “ribelle”, faziosamente enfatizzata dalla celeberrima relazione stilata da Leopoldo Franchetti e dal futuro capo del governo Giorgio Sidney Sonnino⁶, continuerà a manifestarsi nelle barricate del 1866 e nei bollori acefali dei Fasci siciliani affogati nel sangue dal centralismo romano⁷.

La metafora della Sicilia come terra derelitta, come coacervo di istanze politiche e sociali essenzialmente antimoderate, come fucina nefasta ed inestinguibile di quelle che Gramsci etichetterà, penetrando la contiguità tra classe dominante e ceto mafioso, “forze demoniache” costituisce un artificio ideologico cavalcato dai governanti asserragliati

² L'impercettibile ma sostanziale cesura tra queste due placche storiche è finemente rilevata da P. VIOLANTE, *Il gesso e il frammento. Sull'unificazione italiana*, in *InTrasformazione. Rivista di Storia delle Idee*, 2012, 104, il quale sottopone al cesello esegetico le puntali osservazioni di S. LUPO, *op. cit.*, 9.

³ Cfr., testualmente, G. MOSCA, *Sui fattori della Nazionalità*, in *Nuovi Quaderni del Meridione*, 1986, XXIV, 93-94, 102.

⁴ Il cui articolato riproduce la prima autentica trascrizione giuridica dell'autonomia siciliana scaturente da un disegno politico ben più evoluto di un mero decentramento amministrativo. Per una consapevole disamina dei lavori dell'organo collegiale cfr., per tutti, M. GANCI, *L'Italia antimoderata*, Palermo, 1996, 242.

⁵ In questi termini, icasticamente, F. RENDA, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, 1983, I, 214.

⁶ L. FRANCHETTI- G. S. SONNINO, *Inchiesta in Sicilia*, Firenze, 1974.

⁷ L'eccentricità sfuggente e, ancora una volta, ancestrale sottesa al moto dei Fasci siciliani è espressionisticamente compendiata negli aneddoti relativi alla contestuale esibizione, durante le processioni all'origine dei disordini, delle effigi del sovrano Umberto I, della Madonna e di Karl Marx. L'affresco dedicato alle giornate del 1866 a Palermo anima, invece, le pagine di S. LUPO, *op. cit.*, 143.

nelle magnifiche sorti e progressive della locomotiva settentrionale. Ne rendono testimonianza non soltanto la prassi prefettizia⁸ di riscontrare acriticamente, facendo di tutta l'erba un fascio, i fattori del malessere sociale e della criminalità organizzata, ma anche il tenore esasperatamente fazioso di tutte le ricostruzioni storiche e politiche- tra le quali spicca la menzionata Relazione Franchetti-Sonnino- dalle quali è dato evincere con circolarità sistemica che l'irredimibilità siciliana sarebbe da riconnettersi al nefasto connubio tra borghesia locale e spirale mafiosa.

Questa aberrazione storiografica, che a nostro avviso simboleggia una vera e propria "Donazione di Costantino" in salsa siciliana elargita- ma non affatto messa a frutto- alla sinistra massimalista dell'epoca, lascia deliberatamente in penombra il dato politico che lo stesso Gramsci non poté fare a meno di rilevare, e cioè che soltanto un impegno profuso dalle istituzioni nazionali avrebbe potuto (e potrebbe ancora oggi) strappare la mentalità siciliana alle pulsioni primitive che la condannano non soltanto all'autonomia ma, più radicalmente, all'indipendenza⁹.

L'edificazione del monolite intellettuale sul frontone del quale si distende l'affresco della Sicilia ritratta come straordinario archetipo di arretratezza e di sottosviluppo favorisce il consolidamento di quell'equivoco storico sotteso al presunto "antiunitarismo" meridionale¹⁰ per il quale lo spirito isolano, dopo la breve parentesi murattiana e l'illusione costituzionale¹¹, non sarebbe strutturalmente idoneo ad agganciare il treno del progresso e del decollo industriale.

Tuttavia, a dispetto di quanto predicato dal pensiero storiografico dominante, il valore dell'autonomia siciliana, piuttosto che degenerare in virulenti fenomeni di sovversione, affiora negli studi dei più eminenti amministrativisti del primo novecento: il diritto pubblico italiano, del resto, nasce e si forgia nelle realtà accademiche dell'isola,

⁸ Di cui offre una lucida rivisitazione S. LUPO, *Storia della mafia*, Roma, 1993, 23. Sull'argomento cfr., inoltre, l'avvincente pamphlet recentemente dato alle stampe da G. FIANDACA- S. LUPO, *La mafia non ha vinto. Il labirinto della trattativa*, Bari-Roma, 2014.

⁹ Cfr., sul punto, A. GRAMSCI, *Il Risorgimento*, Quaderni del Carcere, Roma, 1971, 172; G. C. MARINO, *L'opposizione mafiosa*, Palermo, 1996; L. FRANCHETTI, *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Roma, 1995.

¹⁰ In quest'ordine di idee si destreggia lo stesso S. LUPO, *L'unificazione italiana*, cit., 165, il quale, sfatando questi opprimenti "topoi" storiografici, evidenzia il carattere intrinsecamente plurale del patriottismo italiano, tra le ondulazioni del quale spiccano con vigoroso nitore le venature palermitane e napoletane (sulla genesi delle quali si sofferma mirabilmente, già al crepuscolo del diciottesimo secolo, V. CUOCO, *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, ed. critica a cura di A. Di Francesco, Taranto, 1998, ID., *Platone in Italia. Traduzione dal greco*, ed. critica a cura di A. De Francesco e A. Andreoni, Bari-Roma, 2006.).

¹¹ Cfr., sul tema dell'ondata costituzionalista post-napoleonica, il recente contributo di A. SCIORTINO, *La costituzione siciliana del 1812 come sfondo tra vecchio e nuovo costituzionalismo*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Roma, 2013, 925.

laddove proprio l'incandescente vocazione independentista si mostra in grado di colorare ed irrobustire- come testimoniano le opere di Santi Romano e di Vittorio Emanuele Orlando- le meditazioni istituzionaliste fondate sul pluralismo giuridico di stampo francese.

Non siamo ovviamente muniti degli strumenti necessari ad evocare uno spettro storiografico compiutamente idoneo a porre in risalto le contraddizioni coagulate sull'onda lunga della dimensione politico-sociale in cui si muovono le dinamiche della "sicilianità". È lampante, d'altronde, che l'epopea siciliana, almeno da Bronte in poi, riflette sostanzialmente le coordinate di una questione agraria, intrinsecamente legata al governo ed alla trasformazione del latifondo. Ignorare questo elemento fattuale equivale a travisare il patrimonio semantico ed etnologico al quale attinge il mito della Regione imprenditrice all'indomani del secondo dopoguerra.

E difatti, coloro i quali hanno scrupolosamente vagliato in chiave retrospettiva le venature più profonde della letteratura tardo-ottocentesca siciliana si sono inevitabilmente misurati non tanto con l'anima politica dell'unificazione quanto con la deriva modernizzatrice di cui la stessa unificazione è stata veicolo¹². In altre parole, piuttosto che nelle corde della dimensione pubblica la frustrazione autonomistica si esprime attraverso la frattura provocata dal processo di secolarizzazione associato all'avvento dell'edificazione nazionale.

In quest'ottica non sembra azzardato sostenere che l'ascesa al potere della Sinistra meridionale e latifondista, propiziata dall'ingegnoso trasformismo di Depretis e concretizzatasi nel parricidio mazziniano perpetrato da Crispi¹³, altro non sia se non una insidiosa ed ingannevole illusione ottica, in quanto espressiva di una sublimazione elitaria interamente scollata dalla periferia violentata ed al contempo trascurata dalle logiche di sviluppo e di modernizzazione.

¹² Tra i quali, in particolare, P. VIOLANTE, *Il disagio del progresso*, Palermo, 1995, il quale coglie tanto nella poetica di Verga e di De Roberto quanto nella narrazione di Consolo e di Perriera i segni della profezia dei tempi dello sviluppo sostenibile, sintagma che, sull'onda delle suggestioni di Gunter Grass, custodisce in sé l'idea di un limite intrinseco alle spirali secolari insieme con la consapevolezza del valore "progressivo" dell'arretratezza.

¹³ Lo strappo crispi nei confronti della tradizione politica repubblicana si consuma proprio nel momento in cui le forze "occulte" e sovversive siciliane sono in procinto di prendere il sopravvento sulla legalità appena restaurata a livello nazionale. Il noto aforisma per cui la monarchia unisce laddove la repubblica dividerebbe riproduce in termini embrionali ciò che Gramsci scandirà con rigore storiografico di lì a breve, ossia che il "governo di libertà" in grado di spezzare il giogo del malaffare e del malessere sociale in Sicilia va immancabilmente innestato nel tessuto di un impegno politico nazionale la cui compattezza, in quel preciso momento storico, soltanto l'ordinamento monarchico avrebbe potuto assicurare. Cfr., sul tema, la straordinaria ricostruzione calibrata sulle sommosse palermitane del 1866 di F. RENDA, *op. cit.*, 208.

La tensione asimmetrica tra il presente decifrato con retrospettive nostalgiche ed il futuro tanto inatteso quanto geograficamente e sincronicamente distante continua a segnare intensamente lo spirito culturale siciliano, profondamente intriso di impulsi antimoderati e ribelli domati dall'unitarismo centralizzatore almeno sino all'alba del secondo dopoguerra. Nella cornice della desolazione bellica, invero, l'indole antimoderata ed antimodernista dell'autonomismo conosce una prorompente palingenesi, dettata essenzialmente dal fatto che, a differenza di quanto verificatosi negli anni della Grande Guerra, nello scacchiere militare delle Forze alleate l'isola non è più periferia bensì l'origine del processo di liberazione nazionale.

La vocazione autonomista, non ancora del tutto sopita, recupera la propria linfa vitale intrecciandosi paradossalmente alle dinamiche centripete che investono il Meridione in seguito allo sbarco statunitense, il che, se da un lato rafforza in maniera stavolta più decisiva rispetto all'epoca dell'unificazione il progetto di un accentuato regionalismo¹⁴, dall'altro consente alla "Nazione" siciliana di agganciare, colmando quel distacco siderale accumulatosi con la complicità del ceto politico nazionale, il treno del progresso.

Il riscatto dell'industrializzazione isolana si consuma pur sempre all'interno del perimetro repubblicano appena tracciato dalla consultazione referendaria, ma si muove nella cornice di un'autonomia "costituzionale" davvero spiccata se sol si riflette sul fatto che l'articolato dello Statuto licenziato dalla Commissione ristretta (cui l'Alto Commissariato per la Sicilia aveva affidato, su proposta della Consulta Regionale Siciliana, l'incarico di mitigarne, ammantandole con forma e sostanza, le istanze politiche più estremiste) non venne modificato dal Parlamento nazionale bensì soltanto rimaneggiato dalle successive pronunce della Corte costituzionale.

Non deve stupire allora, ove si adotti la nostra riga prospettica, che il principale binario sul quale lanciare la locomotiva della specialità statutaria sia stato, oltre il tema più scontato della questione agraria, quello della maggiore autonomia legislativa nonché regolamentare in materia di industria, commercio (art. 14) e, seppur in termini più attenuati, nell'ambito della legislazione sociale (art. 17)¹⁵. Ciò in quanto, perfezionando

¹⁴ Sull'influsso esercitato dalle esperienze europee e dal modello sovietico sulle linee del dibattito connesso alla stesura del progetto di Statuto della Regione Siciliana cfr., per tutti, G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1944, ove, peraltro, emerge un'articolata categorizzazione del paradigma di "Stato regionale", entità irriducibile sia alla *figura* di "Stato federale" che a quella di "Stato unitario decentrato".

¹⁵ Non è altrettanto casuale, del resto, che lo stesso progetto esitato dal Consiglio straordinario di Stato nel 1860 contemplasse ampi margini di manovra riservati all'amministrazione regionale in materia di lavori pubblici ed ordinamento creditizio. Cfr., sul punto, M. GANCI, *op. cit.*, 243.

la circonferenza ermeneutica prima soltanto abbozzata, l'antimoderatismo siciliano non ha nulla a che vedere con le questioni più squisitamente politiche della trasformazione nazionale, ma si scioglie in una dimensione pre-politica legata alla trasfigurazione del passato e dei suoi tratti "comunitari".

Una simile ricostruzione spiegherebbe, a voler tacere delle cospicue e spesso interessanti indagini incentrate sull'interregno costituzionale in cui prende forma lo Statuto regionale¹⁶, l'annichilimento delle pulsioni indipendentiste e sovversive maturate nel disordine istituzionale dell'immediato dopoguerra, in quanto esse rappresenterebbero fenomeni del tutto eterogenei rispetto alle forze naturali alla radice dell'antimoderatismo siciliano.

Si dovrebbe, pertanto, cominciare ad intendere l'origine del mito della Regione imprenditrice come il risultato di un processo di rinnovamento ed al contempo di trasfigurazione dell'antimoderatismo ed antimodernismo siciliano, le cui linee programmatiche evocano un'immagine di autonomia inquadrata nella cornice nazionale pur sempre in netta controtendenza rispetto alle correnti spiranti lungo la penisola, e ciò non tanto a causa della perdurante contiguità tra classe dirigente borghese e cosche mafiose (evidenza sociologica che, anche alla luce delle nuove dinamiche transnazionali in cui opera la criminalità organizzata, ridurre a fenomeno endemico e territorialmente circoscritto sarebbe affatto pretestuoso) quanto per l'originalità insita in un sistema di propulsione industriale decisamente innovativo nonché espressivo di una stagione pionieristica agevolata dalla consapevolezza della ricchezza di risorse "non tradizionali" (la terra e i suoi prodotti).

La Regione siciliana rappresenta, in buona sostanza, la fucina più attrezzata - almeno sul piano dell'afflato idealistico insito nell'onda pianificatrice degli anni cinquanta - per l'allestimento di strumenti di sviluppo e di galvanizzazione dei distretti produttivi depressi non ingessati nei vecchi schemi incentrati sulla leva fiscale e creditizia di cui è in quegli stessi anni ancora impregnata la programmazione nazionale.

Questa breve digressione dal vago sapore interdisciplinare, il cui nerbo si ispessirà allorquando affronteremo più dettagliatamente il travagliato processo di industrializzazione del territorio siciliano, costituisce il polittico storiografico necessario all'analisi giuridica e politico-economica delle principali modalità d'intervento dei pubblici poteri nella piattaforma della produzione o dello scambio dei beni e servizi, tra le

¹⁶ Un'accurata rivisitazione della genesi dell'autonomia regionale siciliana, che non lesina un approccio orientato all'analisi di alcune interessanti ipotesi di revisione, è tracciata da G. LAURICELLA- G. GUADALUPI, *Lo Statuto speciale della Regione Siciliana*, Milano, 2010, cui è opportuno rinviare.

quali spicca, ancor prima dell'archetipo dell'ente pubblico economico su scala locale, il modello della società finanziaria regionale.

2. L'irruzione dei pubblici poteri nel tessuto economico si oggettivizza storicamente nella predisposizione di moduli organizzativi la cui *mission* istituzionale tende alla promozione ed al potenziamento produttivo dei distretti maggiormente depressi. Come avremo modo di illustrare diffusamente nello steccato riflessivo dedicato all'ente pubblico con funzioni di propulsione industriale, tale spettro operativo della monade pubblica riproduce la funzione primitiva di intervento nel sistema capitalistico, almeno ove si consideri che all'esercizio diretto dell'attività imprenditoriale lo Stato o l'ente territoriale ricorrono laddove l'iniziativa privata si rivela palesemente inadeguata ad innescare un processo moltiplicativo finalizzato al decollo produttivo.

In questi primi scampoli d'indagine sulla fenomenologia dell'impresa pubblica il raggio ermeneutico non è pertanto incentrato sull'analisi delle strutture corporative ed istituzionali orientate alla *produzione* di ricchezza, ma si limita a spazzare il perimetro segnato dalle realtà riconducibili in chiave fanerologica al novero delle società finanziarie. In altre parole, l'afflato della trattazione si attesta in questa fase sull'onda della ricostruzione storica della principale forma di ingerenza dell'azionariato pubblico nelle dinamiche macroeconomiche su scala locale. Ci sembra, infatti, che soltanto muovendo dalla premessa di una riflessione di ampio respiro sugli strumenti di finanza pubblica concepiti per lo sviluppo dei variegati distretti territoriali in cui è sezionabile il sistema economico nazionale sia possibile imbastire un'impalcatura teorica e metodologica finalizzata a diradare l'alone di equivoci e concettualismi condensato nelle linee semantiche del concetto di impresa pubblica.

Una riconcettualizzazione consistente delle fattispecie di ente pubblico economico e di società in mano pubblica esige, invero, una rivisitazione della stagione delle finanziarie regionali, la cui fase espansiva risale al momento storico dell'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario¹⁷. Ciò in quanto l'attività promozionale e di supporto alle iniziative economiche private in un determinato settore merceologico delinea

¹⁷ La genesi delle autonomie regionali munite di carte statutarie ordinarie è stata profondamente scandagliata dalla letteratura costituzionalistica dell'epoca. Cfr., per tutti, F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale: tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970; F. BASSANINI- V. ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano, 1971. Intrisa di spunti di riflessione si rivela anche la *collatio* confezionata in Consiglio Regionale del Piemonte, *Le finanziarie regionali: incontro di lavoro tra le Regioni a statuto ordinario*, Torino, 30 novembre 1973.

l'indispensabile cornice entro l'orizzonte della quale prende forma l'operatività dell'ente pubblico imprenditore *stricto sensu*, figura la cui categorizzazione giuridica colorerà la maggior parte delle ondulazioni ermeneutiche di questa ricerca.

I venti di crisi spiranti lungo l'intero crinale del panorama europeo, evocativi di un plesso tematico estraneo al piano delle coordinate scientifiche di matrice strettamente giuridica¹⁸, hanno inevitabilmente riaperto il faro di interpreti ed operatori sulle nuove frontiere della finanza pubblica. Il terremoto finanziario che ormai da più di un lustro espone le impenetrabili istituzioni eurounitarie ad una mutazione genetico-funzionale che neanche gli ostinati divulgatori dei dogmi keynesiani avrebbero potuto preconizzare all'indomani delle parafature del Trattato di Maastricht si è rivelato in grado di violare il santuario monetarista consacrato all'autosufficienza entropica del sistema macroeconomico ed all'infallibilità del postulato teorico ipostatizzato nella scrittura cifrata della Legge di Say.

Gli squilibri ingenerati dagli smottamenti economico-sociali registrati a livello globale rappresentano, dunque, il sostrato empirico sul quale si fonda la rinascita (o forse, più correttamente, la riscoperta) di un modello di sviluppo territoriale incardinato sulla dinamicità e sulla reattività delle società finanziarie regionali, vero e proprio braccio operativo degli enti territoriali ideato al fine di rafforzare le più variegate realtà produttive attraverso massicce iniezioni di liquidità e condivisione del rischio d'impresa¹⁹.

Se è vero- come avremo modo di appurare nello stadio applicativo di quest'indagine- che l'attuale depressione economica può esser lasciata alle spalle varando un'imponente strategia di rivitalizzazione delle imprese pubbliche operanti in ambito

¹⁸ Il che impone di rinviare agli sforzi analitici profusi da studiosi dotati di maggiore dimestichezza nel rapportarsi a questi temi, tra cui, più recentemente senza pretesa di esaustività, G. DI GASPARÉ, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, 2011. Altrettanto condivisibili appaiono, al netto delle strumentalizzazioni e delle approssimazioni di stampo ideologico che astrattamente potrebbero trarsene, le puntualizzazioni tanto sintetiche quanto deterministiche nella loro pregnanza eziologica rassegnate da G. GRISI, *Le obbligazioni e i contratti nel tempo della crisi economica. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2014, 281; ID., *L'inadempimento di necessità*, in *Juscivile*, 2014, 215, il quale individua nelle colossali dimensioni del debito pubblico, nelle storture di un sistema fiscale iniquo (in questo senso l'influenza esercitata dalle sferzanti riflessioni di Stiglitz è palese) e nell'alto tasso di corruzione (naturale corollario della permanenza al vertice degli organi politici di una classe dirigente insipiente) le circostanze aggravanti che rendono la spirale di crisi in Italia particolarmente perversa. Per una lettura in chiave analitica delle dinamiche delle politiche monetarie entro il recinto dell'area Euro cfr., invece, la fondamentale opera di P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, 2013.

¹⁹ Il nucleo definitorio di questa peculiare forma d'intervento del pubblico nel reticolo economico, irriducibile all'attività di produzione vera e propria e informata piuttosto alla funzione di finanziamento e di assunzione di partecipazioni azionarie, è rintracciabile in R. ARGENZIANO, *Il finanziamento delle imprese industriali*, Milano, 1959. Cfr. anche Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Documento programmatico preliminare*, Roma, 1971, nelle linee del quale si pone in luce la centralità del ruolo interpretato dalle finanziarie regionali nel quadro dei canali di finanziamento alle piccole e medie imprese.

nazionale e locale (il che riflette l'esatto contrario del moto privatizzatore appena re-innescato dalle direttive di politica economica fedelmente tramandate da un esecutivo all'altro nel corso degli ultimi due anni), è altrettanto fondato sostenere che accanto alla produzione pubblica di beni e servizi nell'agone concorrenziale si mostra cruciale l'allestimento (*rectius* la riesumazione) di un reticolo di strumenti societari in stretto contatto con il territorio ed innestati nei gangli di un ambizioso disegno di sviluppo industriale.

L'attività di finanziamento, di coordinamento nonché di assistenza tecnica ed economica espletata a vantaggio delle dimensioni imprenditoriali al cui capitale partecipa sotto forma di partecipazione azionaria esprime il *core business* della finanziaria regionale, che si muove parallelamente, contribuendone all'implementazione, alle linee di programmazione stabilite in sede politica. Lo stretto legame che tiene avvinti questi moduli d'intervento alle Amministrazioni regionali non ne agevola certamente la perimetrazione categoriale, già resa assai ardua dall'assenza di uno spunto definitorio positivo²⁰.

Non sembra inesatto, tuttavia, rilevare che il tratto comune di queste realtà societarie, idealisticamente assimilabili ad una sorta di *copula* ficiniana tra le monadi dell'ente di gestione delle partecipazioni e dell'ente imprenditore, è descritto dall'esigenza, prepotentemente manifestatasi in Europa nell'immediato dopoguerra, di dotare le piccole e medie imprese afferenti al comparto manifatturiero di canali agevolati per l'accesso ai rubinetti del credito e dei finanziamenti a lungo termine²¹.

Tale postulato di derivazione eminentemente empirica offre una chiave di riflessione di portata non indifferente nella prospettiva di una categorizzazione della finanziaria regionale alla stregua di struttura ideata per soccorrere aziende private produttivamente infiacchite. Il varo di un imponente vascello di sostegno alla spina dorsale del sistema economico nazionale, costituita ieri come oggi dall'atomismo

²⁰ Richiama l'attenzione sul punto, tra gli altri, A. PATRONI GRIFFI, *Finanziarie regionali e ordinamento del credito*, in *Banca, borsa, titoli di credito*, 1979, III, 367. Abbastanza puntuale, sebbene parzialmente minimalista, ci pare la definizione incisa nei lavori preparatori alla stesura dell'art. 154 del D.P.R. 645/1958 (Testo unico delle leggi sulle imposte dirette), stando al tenore della quale la finanziaria regionale esprime uno strumento di sviluppo delle regioni avente precipuamente due funzioni: a) condivisione del rischio imprenditoriale mediante partecipazione al capitale sociale delle imprese ricadenti in un determinato ambito territoriale; b) attività di finanziamento e, più in generale, di facilitazione dell'accesso al credito in favore di piccole e medie imprese.

²¹ Cfr., in un'ottica spiccatamente diacronica, la ricostruzione dell'imponente disegno di riforma del sistema di sovvenzione risalente agli anni trenta del secolo breve operata da G. M. GOLINELLI, *Le finanziarie di sviluppo nell'esperienza italiana: problemi e prospettive*, Milano, 1970. Più recentemente e con afflato sistematico, P. Busetta, *Credito ed economie regionali: il ruolo del sistema creditizio*, Milano, 1989.

esuberante dell'industria di piccole dimensioni, è agevolmente giustificabile alla luce dei numerosi piani di sviluppo territoriale elaborati dalle neoistituite autonomie regionali all'alba degli anni settanta. Ed infatti, la creazione di una realtà governativa su scala locale favorisce l'emersione di istanze programmatiche volte all'attecchimento di moduli d'azione sganciati dai vecchi schemi di intervento statale incentrati sull'azione strategica svolta dalla Cassa Depositi e Prestiti e dalla Cassa per il Mezzogiorno²². Ne costituisce testimonianza l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale in cui, già nel pieno degli anni cinquanta, vedono luce le prime finanziarie regionali- la SOFIS in Sicilia e la SFIRS in Sardegna- chiamate dai pubblici poteri a partecipare alle politiche di sviluppo regionali complementari al piano Vanoni, architettato per colmare il notevole divario tra il Nord ed il Sud della penisola²³.

La necessità di supportare le realtà industriali disseminate nel territorio attraverso operazioni di facilitazione nell'accesso al credito si rivela talmente impellente nel pieno della ricostruzione post-bellica che, nell'arco dell'interregno amministrativo in cui le Regioni a Statuto ordinario altro non sono se non una mera espressione geografica, gli stessi operatori privati (prevalentemente istituti di credito) avvertono l'opportunità, sulla falsariga del modello tedesco di sostegno all'imprenditoria locale, di plasmare le antesignane delle finanziarie regionali menzionate più o meno esplicitamente nelle carte

²² Il reticolo d'azione entro cui si sviluppa l'operatività delle Finanziarie nazionali è storicamente più rarefatto di quello calcato dagli strumenti di finanza pubblica plasmati a livello locale. Come dimostra principalmente l'esperienza transalpina (ipostatizzata nel modello della *Caisse des Dépôts et Consignations*), le strutture nazionali si muovono lungo il piano della modernizzazione infrastrutturale e tecnologica. È pur vero, d'altro canto, che l'acuirsi delle tensioni macroeconomiche ha indotto anche questi enti a spiegare interventi di sostegno all'industrialità di piccole e medie dimensioni; tuttavia, è innegabile che il modello nazionale di sostegno allo sviluppo non risponde astrattamente ai canoni che informano l'oggetto sociale delle finanziarie regionali e comunali, essendo piuttosto incline a rivestire un ruolo strategico, anche nell'ottica di un fruttuoso coordinamento con i competenti organi eurolunitari e di una tensione sinergica con le omologhe realtà locali, sul versante del consolidamento delle economie esterne di scala. La differenziazione funzionale appena tracciata giustifica l'eclissi descrittiva dello statuto fenomenologico di enti come la Cassa Depositi e Prestiti, in quanto essenzialmente inconferente alle coordinate della nostra indagine.

²³ SOFIS e SFIRS vengono istituite rispettivamente con l.r. 51 del 1957 e con l.r. 588 del 1962. Entrambe munite del codice organizzativo della società per azioni, s'iscrivono a pieno titolo nel novero delle finanziarie regionali cui sono attribuite funzioni di impulso-promozione e, in taluni casi, anche di sostegno-assistenza a vantaggio delle imprese industriali del distretto regionale. Il Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia (giornalisticamente noto come "Piano Alessi", sulle linee programmatiche del quale avremo modo di intrattenerci più diffusamente) ed il Piano straordinario per la rinascita sarda costituiscono, invece, il sostrato politico-economico entro i confini del quale si dipana lo spettro operativo di questi peculiari strumenti di finanza pubblica teleologicamente orientati alla galvanizzazione del tessuto produttivo. Va ad ogni buon conto precisato che il piano Vanoni non conteneva alcuna indicazione sulla mole di investimenti indirizzati specificamente in Sicilia, di talché non è stato possibile calibrare l'impatto della pianificazione elaborata a livello regionale in virtù di dati certi, bensì soltanto sulla base di prospettazioni percentuali ricavabili da successivi interventi legislativi di "sezionamento" della torta destinata al Mezzogiorno. Cfr., a tal proposito, il complesso quadro analitico tracciato da G. DOMINICI, *Lo sviluppo industriale della Sicilia negli obiettivi del Piano Vanoni ed il problema del credito alle industrie*, in *Notiziario Irfis*, settembre 1955.

statutarie degli anni settanta²⁴. Dall'intrecciarsi di queste dinamiche sinergiche sorgono infatti la Finanziaria Regionale Piemontese S.p.A., la Finlombarda S.p.A. e la Finanziaria Regionale Ligure S.p.A. (quest'ultima istituita addirittura su iniziativa dell'IRI).

Alla luce di questa concisa rivisitazione in chiave storica dell'orizzonte contro il quale si stagliano i piani di sviluppo industriale della ricostruzione e sulla base dell'individuazione dell'oggetto sociale assegnato dai legislatori regionali alle varie società sparse sul territorio, non si rivela arduo, anche mostrando di valorizzare gli spunti classificatori offerti dalle riflessioni dottrinali più feraci²⁵, allestire un'impalcatura categoriale nelle trame della quale, mantenendo fermo l'ancoraggio istituzionale ai compiti di finanziamento e di condivisione del rischio d'impresa, incastonare le principali tipologie di finanziarie sperimentate dai pubblici poteri, operazione ermeneutica che consentirà una trasparente analisi dei modelli rappresentati dall'ESPI e, in chiaroscuro, dall'EMS e dall'AZASI.

In buona sostanza, è possibile catalogare questi moduli operativi separando le finanziarie di salvataggio, cui spetta l'implementazione di interventi di carattere conservativo a vantaggio di imprese decotte, dalle società promozionali di attività economiche e di attuazione della programmazione. La prima categoria, nelle ondulazioni della quale si riflette compiutamente la morfologia *causale* di realtà come la GEPI a livello nazionale e l'ESPI su scala locale, è evocativa di uno statuto fenomenologico irriducibile al paradigma dell'imprenditorialità (e, dunque, della lucratività), ragion per cui appare opportuno, almeno in questo stadio della ricerca, non attardarsi in sforzi analitici che si riveleranno senz'altro più prolifici allorquando sarà perfezionata la sfera semantica di una fenomenologia dell'impresa pubblica fondata sulla centralità dello scopo lucrativo.

La finanziaria promozionale rispecchia, invece, il più diffuso *habitus* ritagliato dai poteri pubblici per l'assolvimento della funzione propulsiva e galvanizzatrice dei settori merceologici strategici in ambito territoriale, in quanto è proprio tramite l'iniezione di liquidità sotto forma di partecipazione al capitale sociale o mediante l'acquisto di titoli

²⁴ Non tutti gli Statuti, difatti, contemplano *expressis verbis* l'istituzione di una società finanziaria al cui capitale partecipi direttamente l'Amministrazione regionale. Soltanto le carte statutarie delle Regioni Lazio (art. 53), Calabria (art. 69), Marche (art. 52), Liguria (art. 61) ed Abruzzo (art. 12) ne fanno specifica menzione, prevedendo le altre soltanto la generica possibilità di creare enti cui attribuire questo peculiare *munus publicum*. Come opportunamente rimarcato da M. TREVISAN, *La Finanziaria Regionale Veneto Sviluppo S.p.A.*, Venezia, 2002, la partecipazione dell'ente territoriale alla società finanziaria colora l'accezione soggettiva dell'aggettivo "regionale", mentre la venatura oggettiva evoca il distretto locale entro il quale essa è tenuta ad operare.

²⁵ Alludiamo al lavoro monografico di A. NARDI, *Le società finanziarie regionali*, Torino, 1972, al cui *esprit* tassonomico intendiamo ispirarci.

obbligazionari che l'operatività di questa creatura giuridica risponde pienamente alla *mission* interventista sulla scacchiera produttiva. Partecipazione e finanziamento riproducono, in altre parole, il fregio istituzionale sul quale è innestato il sostrato funzionale della finanziaria regionale.

Va in ogni caso precisato che l'azione di integrazione alle forze imprenditoriali private difficilmente si rivela proficua laddove la partecipazione al capitale delle imprese supportate finanziariamente e, ove previsto dalla legge istitutiva, anche logisticamente (senza, tuttavia, che tale forma di assistenza possa degenerare in operazioni eminentemente emergenziali, riemergendo in tale ipotesi l'immagine della finanziaria di salvataggio) assuma dimensioni maggioritarie. In altre parole, non ci sembra irragionevole ritenere che un simile strumento di finanza pubblica sia svilito nel suo nucleo funzionale ove non ispirato ad una politica di partecipazione al capitale di rischio improntata alla logica della minoranza. Nel momento in cui, infatti, le linee ispiratrici travalicano questo punto di flesso, il *munus* promozionale degenera in strumento di colonizzazione di dimensioni industriali private, il che, per l'appunto, dovrebbe esulare dal fine istituzionale di enti chiamati a concorrere allo sviluppo locale e non anche a sostituirsi, dopo averli fagocitati, agli operatori economici cui prestano assistenza.

E del resto, la *species* della finanziaria promozionale di maggioranza ricalca più propriamente lo schema dell'ente con funzioni di attuazione della programmazione elaborata in sede politica, vera e propria *holding*, spesso *operating*, aggregata al carro della pianificazione regionale e deputata essenzialmente alla gestione di canali di risorse alimentati dai pubblici poteri. Si potrebbe in sostanza affermare che la finanziaria regionale promozionale di maggioranza e la finanziaria di attuazione della programmazione si pongono in rapporto osmotico unidirezionale, nel senso che, in termini squisitamente funzionali, la prima tende a sciogliersi nella seconda, mostrandosi prevalente in entrambe le dimensioni la detenzione di pacchetti azionari di controllo delle principali realtà produttive dell'area territoriale a scapito dell'attività di finanziamento e di supporto per l'accesso al credito.

Queste puntualizzazioni, al momento allo stato embrionale, acquisiranno un preziosissimo valore ermeneutico allorché le curve argomentative della ricerca si insinueranno nello scenario occupato dagli enti economici siciliani, soprattutto con riferimento alla perimetrazione concettuale del sintagma "propulsione industriale". In questa fase dell'indagine appare invece sufficiente limitare lo spettro analitico alle

sfaccettature di tali moduli di intervento nel formante economico, evidenziandone i tratti fisiologici e le sfumature patologiche.

È plausibile, pertanto, osservare che la finanziaria regionale non dovrebbe mai regredire a strumento di aberrazione del paradigma concorrenziale, poiché il postulato giuseconomico sul quale si fonda la fisiologia dell'ente cui i pubblici poteri affidano compiti di propulsione del tessuto economico impone la galvanizzazione di quei settori merceologici non valorizzati da un soddisfacente flusso di investimenti privati, mentre sbarra decisamente la strada ad ogni manovra anche astrattamente idonea a polverizzare la reattività delle piccole e medie imprese.

Ne discende che, al netto di interventi congegnati per approntare strategie di superamento della crisi di interi settori merceologici o di specifici rami economici (campo d'azione riservato ai moduli di soccorso e di salvataggio), l'attività della finanziaria regionale è orientata al sostegno di imprese la cui situazione patrimoniale non sia prognosticamente compromessa. Diversamente, le inclinazioni *causali* del suo operato si rivelerebbero foriere di viscosi ambiguità, almeno nella misura in cui all'attività di finanziamento *stricto sensu* si sovrapporrebbe, generando insidiose increspature nell'analisi dello spettro *causale* della società, quella di ristrutturazione di realtà aziendali totalmente decotte.

È abbastanza chiaro, in definitiva, che il modello di finanziaria plasmato dai demiurghi regionali tra gli anni cinquanta e gli anni settanta riproduce nitidamente una modalità d'intervento nello scenario economico ispirata ai canoni della *temporaneità*, della *sussidiarietà* e della *complementarità*, il che è compatibile esclusivamente con una linea gestionale di iniezione del capitale di rischio in misura minoritaria²⁶.

Gli strumenti tradizionalmente adoperati per il sostegno ai processi di industrializzazione varati dalle autonomie regionali spaziano dalla somministrazione di finanziamenti sotto forma di capitale di rischio alla gestione di fondi di garanzia a supporto dell'accesso al credito, passando per l'assistenza e la consulenza nelle operazioni di commercializzazione dei prodotti immessi sul mercato. Le due macro-aree in cui si articola la vocazione polifunzionale di queste strutture operative si ricollegano al settore dell'attività finanziaria *pura* (attività di *private equity*²⁷ e prestazione di garanzie)

²⁶ La bontà di tale assunto teorico è testimoniata dagli ingranaggi di funzionamento di una delle più reattive finanziarie regionali della penisola, la Friulia S.p.A., il cui provvedimento istitutivo esclude esplicitamente che l'ente possa assumere partecipazioni maggioritarie nel capitale delle imprese finanziate (art. 2, l.r. n. 18 del 1966).

²⁷ Giova precisare, a scanso di equivoci terminologici idonei a sublimare in ben più gravi ambiguità concettuali, che l'attività di *private equity*, a dispetto di quanto emerge da alcune semplificazioni di stampo

ed al compartimento attiguo delle attività di servizio (assistenza tecnica e finanziaria anche a vantaggio dello stesso ente territoriale, servizi di internalizzazione e marketing territoriale nonché progettazione e realizzazione delle reti infrastrutturali locali).

Nondimeno, lo spessore delle coordinate della nostra ricerca non abbraccia una dettagliata disamina dell'armamentario delle finanziarie regionali, peraltro comprensibilmente arricchito da dispositivi più evoluti affinati dalla globalizzazione dei mercati²⁸, ma mira piuttosto a delineare un orizzonte sistematico contro il quale possa successivamente prender forma un discorso compiuto sulla natura giuridica e sulle differenti ondulazioni fenomeniche dell'ente pubblico che esercita attività d'impresa e che, pertanto, *produce* direttamente ricchezza.

È appena il caso di soffermarsi, ad ogni modo, sui connotati dell'attività di finanziamento svolta da soggetti che, a differenza degli istituti di credito, non si interpongono normalmente nella circolazione del denaro, attingendo direttamente al proprio patrimonio. La questione sarà sezionata nelle sue implicazioni di teoria generale nel cuore della speculazione sull'impresa pubblica, di talché in questa fase è bastevole rimarcare che siffatta attività, per quanto riconducibile ad una funzione propulsiva (la cui venatura assiomatica, a rigore, non si pone neanche nei confronti dell'attività d'impresa volta alla produzione di beni o servizi- come avremo modo di illustrare in seguito- nei termini di un colorito ossimoro giuridico), può senza esitazione essere qualificata come imprenditoriale, in quanto esercitata professionalmente e diretta allo scambio di beni²⁹.

Il nesso funzionale tra la *mission* istituzionale della finanziaria e le direttrici della programmazione regionale³⁰ non vale ad infrangere, pertanto, l'integrità del paradigma lucrativo sotteso all'esercizio di qualunque attività d'impresa. La gravidanza

giornalistico, riflette un sintagma non sinonimico di *venture capital*, che designa la diversa attività di finanziamento dell'avvio di nuove realtà imprenditoriali e non anche di imprese già operative. Per ulteriori ragguagli sul punto si rinvia al fortunato manuale di fattura bocconiana A. GERVASONI- L. SATTIN, *Private equity e venture capital: manuale di investimento nel capitale di rischio*, Milano, 2008, 27.

²⁸ Una panoramica ricca di spunti di riflessione nonché di panneggi interdisciplinari è tracciata dal recente studio di M. RIVA (a cura di), *Le Finanziarie Regionali. Terzo osservatorio*, Rimini, 2012, al quale pertanto si rinvia.

²⁹ L'argomentazione sviluppata nel corpo del testo è marcatamente tributaria dell'elaborazione dottrinale contratta negli studi condotti da F. GALGANO, *Diritto commerciale. Le società*, Bologna, 1986, 58, il quale, valorizzando gli spunti offerti dalla riflessione di S. PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962, 14, individua in tale attività una vera e propria prestazione di dare o di consegnare, come tale assimilabile a quelle che animano il contratto di mutuo e gli altri contratti di credito. Riconosce la qualità di imprenditore alla società finanziaria anche W. BIGIARI, *"Imprese" di finanziamento come surrogati del "socio tiranno"- imprenditore occulto*, in *Giur. it.*, 1967, IV, 70, che però imbocca un sentiero ermeneutico avviato ad un concetto di servizio eccessivamente dilatato. Nell'orbita giurisprudenziale cfr., invece, le pionieristiche App. Napoli, 27 aprile 1968, in *Giur. it.*, 1969, I, 2, 508; Trib. Roma, 18 gennaio 1968, in *Giur. it.*, 1969, I, 2, 286.

³⁰ Particolarmente evidenziato, tra gli altri, da A. BARBARULO, *Le Finanziarie Regionali in Italia*, in *Nord e Sud*, XXIX, n. 17, I, 1982.

epistemologica di tale assunto emergerà nella sua crucialità quando incanaleremo l'attenzione sull'analisi degli statuti dei principali enti pubblici economici nazionali e dei tre enti economici regionali, restando al momento il raggio argomentativo ancorato all'eterogeneità dei moduli integrativi di sostegno al riequilibrio territoriale.

L'interrogativo ineludibile per chiunque allo stato attuale si accinga a calibrare un ragionamento di respiro sistematico sulle modalità d'intervento dei pubblici poteri nello scenario economico e finanziario attiene al ruolo di queste dimensioni societarie che operano attingendo agli strumenti del diritto privato nel più ampio quadro dei progetti di contrasto alle spirali recessive in cui è intrappolata, ormai da più di tre anni, la locomotiva italiana³¹. Detto altrimenti, in questo particolare momento storico occorre appurare non soltanto se la *figura* "finanziaria regionale", opportunamente collaudata per operare in modo efficace nell'attuale *arena mercatoria*, possa rappresentare ancora oggi un valido strumento di attuazione di ambiziosi piani di sviluppo, ma anche se sia all'altezza di fungere da incubatore delle misure anticrisi sfoderate dalle istituzioni eurounitarie e nazionali.

Non sembra, almeno dal nostro punto di vista, che la galvanizzazione in grado di ricostituire i vasti tessuti economici sfilacciati, disseminati soprattutto nel Meridione, possa esser trovare compimento in schemi d'azione la cui operatività presuppone un terreno produttivo sostanzialmente fertile e bisognoso, al più, di mirate iniezioni di liquidità. Riteniamo infatti- ed avremo modo di argomentarlo in modo più persuasivo quando passeremo al setaccio la morfologia *causale* dell'ente pubblico imprenditore- che soltanto enti strumentali congegnati e strutturati per produrre ricchezza possano assolvere la funzione di ricostituire una filiera industriale idonea ad infiammare distretti endemicamente depressi.

Eppure, vale la pena attardarsi sulle principali formule di implementazione dei dispositivi anticiclici finalizzati a neutralizzare le esternalità negative dei sempre più ricorrenti fenomeni di fallimento del mercato gestite e coordinate dalle varie finanziarie regionali nell'arco dell'ultimo quinquennio, anche perché siamo convinti che il successo di una linea d'azione imperniata sulla dinamicità di simili enti conferma l'assunto- ampiamente comprovato dall'esperienza tedesca delle *Sparkassen* e delle *Landesbanken*- stando al quale le terapie non convenzionali di contrasto alla crisi economica riscuotono

³¹ Le elaborazioni statistiche che certificano questa ricostruzione sono letteralmente innumerevoli. Per un'idea delle ripercussioni della crisi finanziaria sul Prodotto interno lordo delle singole regioni italiane cfr. Rapporto SVIMEZ 2011 sull'economia del Mezzogiorno, tra le righe del quale emerge incontrastata l'evidenza di un sempre più impietoso incremento del divario tra i livelli di crescita registrati nelle aree settentrionali e quelli riscontrati nelle realtà meridionali della nazione.

maggiore successo ove inoculate attraverso realtà societarie vicine al territorio nel quale devono sprigionare i propri effetti benefici.

Il presupposto empirico della palingenesi delle finanziarie regionali è costituito dal fatto che il flagello globale brandito dalla crisi finanziaria non ha affatto modificato, a dispetto di quanto alcuni vorrebbero lasciar intendere per giustificare ideologicamente i surrettizi tentativi di erosione di preziose piattaforme di diritti quesiti, l'impalcatura ossea del sistema economico italiano, ispirato- oggi come ieri- alla vocazione manifatturiera delle piccole e medie imprese.

I mezzi per supportare questa vera e propria spina dorsale produttiva sono ovviamente mutati rispetto all'orizzonte segnato dagli anni settanta, in primo luogo in quanto alle provvidenze di matrice nazionale si sono sovrapposti articolati programmi di cooperazione e di solidarietà finanziaria di derivazione europea³², ed in seconda battuta poiché al tradizionale *bottleneck* dell'accesso al credito- peraltro esasperato dalla reattività sempre più fiacca del formante bancario- si è avviluppato il bubbone dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione³³.

³² Alludiamo ai Programmi *Jasper*, *Jeremie* e *Jessica*, i quali mirano all'obiettivo, in sinergia con i più influenti organismi internazionali e comunitari, di offrire costantemente linee di credito alle attività di piccole e medie imprese nel più ampio quadro segnato dal noto *Small Business Act*, sulle fondamenta del quale l'Unione Europea ripone le maggiori speranze (se non velleità) per agganciare la tanto agognata ripresa economica. Sul tema ci intratteremo più approfonditamente, anche per una questione di igiene espositiva, nell'arco del capitolo successivo.

³³ Il plesso tematico accennato ha sfondato gli argini delle scienze giuridiche, sfociando nei rivoli delle discipline economiche e statistiche. Cfr., a tal proposito, M. NICOLAI, *Quel fantasma dello Stato pagatore*, in *Finanza&Mercati*, 24 settembre 2009; ASSOBIO MEDICA, *I tempi medi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche*, Pubblicazioni del Centro Studi, 2011; R. MARZULLI- G. MELE- G. MICARELLI, *Gli effetti dei ritardi di pagamento sulla concorrenza negli appalti pubblici*, in *Concorrenza bene pubblico (ricerca per il Convegno biennale 2006 del Centro Studi Confindustria)* a cura di I. Cipolletta- S. Micossi- G. Nardozi- S. Trento, 2006, II, 277. La letteratura giuridica domestica ha, dal canto suo, riacquisito una tonica prolificità, anche per le notevoli ripercussioni sulla sempiterna questione della divaricazione effettuale dei meccanismi caducatori della(e) nullità di protezione, all'indomani del varo della Direttiva 2011/7 UE e del d.lgs. 912 del 2012: tra i numerosi contributi stratificatisi sul tema cfr., per tutti, M. GNES, *La disciplina europea sui ritardi di pagamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 821; V. PANDOLFINI, *I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali dopo il d.lgs. 9 novembre 2012, n. 912*, Torino, 2013, 158; A. D'ADDA, *Giurisprudenza comunitaria e massimo effetto utile per il consumatore: nullità (parziale) necessaria della clausola abusiva ed integrazione del contratto*, in *Contratti*, 2013, 16, il quale rinviene finemente nell'afflato poetico del legislatore domestico una dose incrementale di prudenza; F. TAGLIALAVORO, *La nuova direttiva europea in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2012, 1257, la cui analisi si sofferma anche sullo spettro dei lavori parlamentari prodromici al varo dell'articolato definitivo. Conservano un'indispensabile pregnanza chiarificatrice in prospettiva sistematica le riflessioni sviluppate in tempi anteriori all'emersione della nuova disciplina da R. ALESSI, *Transazioni commerciali e redistribuzione tra le parti del costo del ritardato pagamento. Per una lettura del d.lgs. 231/2002 al riparo dall'ambiguo richiamo all'equità*, in *Diritto Privato. Studi in onore di Antonio Palazzo*, III, *Proprietà e rapporti obbligatori*, a cura di A. Garilli- A. Sassi, Torino, 2009, 1; ID., *Diritto europeo dei contratti e regole dello scambio*, in *Europa e diritto privato*, 2000, 990; S. MAZZAMUTO, *Autonomia privata e tecniche di intervento*, in *Il diritto civile oggi*, Napoli, 2006, 854; M. BARCELLONA, *I nuovi controlli sul contenuto del contratto e le forme della sua eterointegrazione: stato e mercato nell'orizzonte europeo*, in

Ciò ha necessariamente comportato, insieme con una più pervasiva presenza del capitale pubblico nelle compagini azionarie³⁴, uno svecchiamento dell'arsenale volto a neutralizzare gli esiti più nefasti della polverizzazione dell'economia reale alimentata dalla curva d'offerta delle più piccole dimensioni aziendali, se non altro perché l'idea di promuovere un robusto processo di sviluppo con dispositivi limitati alla concessione di prestiti e di garanzie equivarrebbe ad affermare che Tolone sarebbe stata espugnata soltanto con la baionetta. Per questa ragione, alla convenzionale attività di intermediazione finanziaria le società regionali hanno affiancato una serie di strumenti di finanza innovativa orientati all'internazionalizzazione della filiera produttiva ed al rilancio delle strategie d'impresa.

Ovviamente la gestione dei fondi di garanzia continua a rappresentare la principale sacca d'ossigeno per le prosciugate casse delle imprese sparse sul territorio, almeno nella misura in cui tale espediente consente di ottenere finanziamenti senza andare in cerca di fidejussioni e polizze assicurative intollerabilmente onerose. Finlombarda S.p.A. e Finpiemonte S.p.A. sono senza dubbio le realtà più alacri ed efficienti: quest'ultima gestisce un fondo temporaneo di garanzia per le grandi imprese dilaniate dalla crisi economica, mentre la finanziaria meneghina è in prima linea sul fronte dell'implementazione delle misure europee di sostegno alle piccole e microimprese³⁵.

Altrettanto interessante, se non altro per gli spunti che offre in termini di replicabilità in dimensioni produttive affini, è l'attività portata avanti dalla Friulia S.p.A., la quale ha contribuito fattivamente al rilancio di due strategiche aziende locali, il

Europa e diritto privato, 2008, 33; M. C. VENUTI, *Nullità della clausola e tecniche di correzione del contratto. Profili della nuova disciplina dei ritardi di pagamento*, Padova, 2004.

³⁴ Simbologgiata dalla bruciante scalata della Regione Lombardia al capitale della Finlombarda S.p.A., che ha indotto alcuni, a nostro avviso impropriamente, a parlare di gestione *in house providing*. Invero, la detenzione dell'intero pacchetto azionario di un ente societario da parte dell'amministrazione pubblica non innesca una subitanea metamorfosi in questa cartesiana idea fattizia che è la società *in house*, ricettacolo di speculazioni dogmatiche e di altrettanti equivoci concettuali. Volendo esser laconici, il rompicapo categoriale evocato non può esser risolto, a nostro modo di vedere, senza aver pregiudizialmente sviscerato le nozioni di "controllo analogo" e di "bisogno non industriale/commerciale", operazione ermeneutica nella quale ci cimenteremo nelle ondulazioni teoricamente più pregnanti della riflessione consacrata alla fenomenologia dell'impresa pubblica.

³⁵ La Lombardia è, peraltro, la prima regione europea ad aver sperimentato il fondo *Jeremie* (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) anche nell'ambito delle dinamiche funzionali del Fondo Sociale Europeo (FSE). Il panorama siciliano attraversa, invece, una complessa fase di assestamento conseguente al riassetto azionario della finanziaria IRFIS- FinSicilia S.p.A., nel cui capitale sociale, dopo il disimpegno di Unicredit S.p.A. che ne ha rilevato il ramo d'azienda bancario, regna oggi incontrastata la Regione Siciliana.

Prosciuttificio Dok Dall'Ava ed il Gruppo G. Industrial Holding, ingenerando una spirale di investimenti propizia all'incremento delle unità lavorative³⁶.

Queste ed altre esperienze, che nello spettro della nostra indagine è impossibile includere a meno di non voler esporsi al rischio di inopportune generalizzazioni, testimoniano che la stagione delle finanziarie regionali non può né deve considerarsi conclusa, soprattutto in uno stadio delle dinamiche politico-economiche nazionali, quale è quello attuale, eccessivamente annebbiato da proclami e sterili intenti.

Va al contempo ribadito, d'altronde, che una simile leva di sviluppo, irriducibile a quella costituita dall'ente pubblico cui la legge assegna il compito di svolgere una vera e propria attività di creazione di ricchezza, non si rivela adeguata ad innescare evoluzioni di rilievo in realtà quasi del tutto sprovviste di un'impalcatura produttiva, le quali, invece, possono esser stimulate con concrete prospettive di successo da un'attività imprenditoriale di produzione a trazione pubblica. Ration per cui reputiamo più che mai urgente rispolverare, con riferimento all'Italia meridionale ed insulare (non è difficile, del resto, concordare sul fatto che l'immagine della Sicilia è veristicamente emblematica dell'emergenza in atto), formule d'intervento- opportunamente ricalibrate alla luce delle riflessioni, che svolgeremo nelle pagine seguenti, finalizzate a diradare la coltre di equivoci e concettualismi addensatasi sul concetto di impresa pubblica- dei pubblici poteri più pervasive di una mera integrazione, per quanto endogena, ai processi di sviluppo.

3. Nell'epicentro delle contemporanee suggestioni politiche orientate al livellamento delle autonomie regionali, anche alla luce del tracollo economico-finanziario tanto manifesto quanto irreversibile che ha fagocitato le realtà meridionali dotate di specialità statutaria, sembra anacronistico, se non surreale, ripercorrere lo spirito- segnato innegabilmente da una buona dose di utopismo campanelliano- dell'allocuzione pronunciata dinanzi ai deputati (gli unici consiglieri regionali della Repubblica legittimati a fregiarsi di quest'apposizione istituzionale) dell'Assemblea Regionale Siciliana dal Presidente della Regione Giuseppe La Loggia nel marzo del 1958 nella parte in cui

³⁶ Nel silenzio assordante della letteratura giornalistica, inspiegabilmente solerte quando, al contrario, occorre mettere alla gogna il parassitismo proverbialmente insito nel sintagma "pubblico-economico", spicca soltanto l'accurata disamina svolta da M. RIVA, *Shop of the Tops*, in *Le Finanziarie Regionali. Terzo osservatorio* (a cura di M. RIVA), cit., 348. Altrettanto apprezzabile (coerentemente con la progettualità sul lungo periodo garantita dal Fondo per la reindustrializzazione delle aree industriali) si rivela la manovra politica che ha condotto all'istituzione da parte della Regione Sardegna di un apposito fondo, gestito da SFIRS, per i lavoratori licenziati o interessati da fattispecie di sospensione del rapporto di lavoro.

l'oratore esalta l'Autonomia isolana definendola “*organismo di rinascita e di propulsione del Paese verso mete di sviluppo economico sociale [...], che possa servire a distruggere certe differenze di reddito e di ricchezza tra le varie regioni del Paese e a creare un moderno afflato di unità e compattezza dell'organismo nazionale [...], uno strumento di progresso per la Sicilia*”³⁷.

La ricostruzione in chiave sistematica dell'intenso dibattito coagulatosi sull'attualità delle forme più accentuate di decentramento nell'orizzonte di una coerente riforma dell'ordinamento repubblicano è prerogativa della letteratura costituzionalistica³⁸, ragion per cui alla traiettoria della nostra indagine non resta che adagiarsi sul piano solcato dalle linee essenziali dei disegni di politica economica incardinati sulla categoria dell'ente pubblico con funzioni di propulsione industriale. In buona sostanza, evocando il contesto storico dal quale emerge il mito della Regione imprenditrice, tenteremo di dar conto dell'ampiezza e del respiro di un portentoso progetto di ammodernamento produttivo equiparabile negli intenti all'esperienza catalana ed a quella tedesca³⁹ ma, allo stesso tempo, caratterizzato da un'omogeneità sul versante operativo soltanto apparente.

È vero, infatti, che l'aspetto morfologico dell'azionariato dei pubblici poteri nelle dinamiche siciliane ostenta sembianze spiccatamente proteiformi, almeno nella misura in cui si assiste nell'arco di appena un decennio allo slittamento di un modello di propulsione industriale basato sull'operatività di una strategica società finanziaria regionale verso uno schema d'azione ritagliato sulla polifunzionalità sinergica (almeno sulla carta) dei tre enti economici, ossia l'Ente siciliano per la promozione industriale, l'Ente minerario siciliano e l'Azienda Asfalti Siciliani.

Il detonatore congegnato dalla classe politica locale per innescare un circuito moltiplicativo della produzione industriale deve però fare i conti con l'attrito generato dalla strutturale deficienza di reattività del sistema produttivo isolano, evidenza empirica cui si associa l'immagine sconcertante dei ruderi post-bellici. Un simile scenario allinea la Sicilia del dopoguerra alla sagoma di un distretto economico in tutto e per tutto

³⁷ Assemblea Regionale Siciliana, Ufficio studi legislativi ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella terza legislatura*, Palermo, 1959.

³⁸ Da questa prospettiva, con peculiare riferimento all'esperienza siciliana, appare ineludibile il rinvio al recente volume di A. RUGGERI- G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012. In termini più generali cfr., invece, N. ANTONETTI- U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, 2014.

³⁹ L'influenza di queste dimensioni autonomiste pervade anche il contenuto dei lavori svolti dalla Commissione ristretta (composta da sei politici e tre laici) della Consulta Regionale Siciliana, cui venne affidato il compito di redigere l'articolato dello Statuto successivamente innestato dalla l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 nel cuore dell'art. 116 della Costituzione. Cfr., sul punto, G. SALEMI, *Lo Statuto della Regione Siciliana*, Padova, 1961; S. BARTOLE, *Commento sub artt. 116-117*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 112.

assimilabile a quello dei principali paesi in via di sviluppo dell'epoca, a tal punto che gli estensori dell'ambizioso "Piano quinquennale per lo sviluppo economico sociale della Sicilia" non possono fare a meno di tenere in considerazione le innovative analisi condotte dagli organismi internazionali sulle soluzioni più efficaci per il risanamento delle aree depresse⁴⁰.

Il disegno politico sotteso al documento programmatico varato nel pieno degli anni cinquanta è animato da una triade valoriale diluita nei principi della massima occupazione, dell'utilizzazione delle materie prime locali e dello sviluppo di determinati settori ritenuti di rilievo strategico⁴¹. Muovendo dalle risultanze di un'indagine macroeconomica che inchioda l'industria manifatturiera locale in una condizione di lampante arretratezza rispetto alle cadenze ritmiche delle realtà settentrionali più progredite⁴², il legislatore siciliano sprigiona un'onda d'urto pianificatrice tesa all'allestimento di un apparato produttivo *di base* idoneo alla galvanizzazione di rami industriali complementari ed integrativi.

Il perno di questo monumentale progetto è rappresentato dalla prima finanziaria regionale operante nel panorama nazionale⁴³, la SOFIS, la cui *mission* consiste proprio nell'agevolare la costituzione di dimensioni societarie aventi per oggetto l'impianto o l'ammodernamento di grandi stabilimenti produttivi e nel prestarvi assistenza economica. La disamina delle increspature fenomenologiche di questa interessante creatura giuridica che, sfruttando il varco analogico offerto dal richiamo operato dalla legge istitutiva all'allora vigente art. 2461 c.c.⁴⁴, è possibile definire "*di interesse regionale*", sarà affrontata con accuratezza nelle pagine successive, allorquando l'impalcatura teorica di supporto al concetto di impresa pubblica sarà a sua volta già approntata; in questo stadio della ricerca è sufficiente rimarcare che la tensione funzionale della SOFIS è teleologicamente orientata al consolidamento di un prisma settoriale- quello dell'industria

⁴⁰ Tra queste spicca, per il suo spessore teorico e non meramente compilativo, lo studio realizzato dalle Nazioni Unite, *Industrialization and Productivity*, Department of Economic and Social Affairs, New York, 1958, I.

⁴¹ Cfr. Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia, Pubblicazioni della Regione Siciliana, Palermo, 1956, 26.

⁴² Per avere un'idea dell'immensità del gap che separa le due sponde della penisola, è bastevole riportare i dati contenuti nel documento programmatico (cfr., in particolare, Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia, *cit.*, 26-27), stando al tenore dei quali il settore metallurgico siciliano, ad esempio, dovrebbe incrementare di duecentocinquanta volte l'ordine di grandezza della propria curva produttiva per essere al passo con le realtà settentrionali.

⁴³ La precede cronologicamente, peraltro su scala nazionale, soltanto l'ISAP (Istituto per lo Sviluppo delle Attività Produttive S.p.A.), ente istituito due anni prima su impulso dell'IMI per incanalare risorse economiche verso il Mezzogiorno.

⁴⁴ Art. 16 della l.r. 1957/51.

di grandi dimensioni- che, in uno scenario come quello siciliano, senza l'intervento della mano pubblica non sarebbe verosimilmente in grado di decollare.

Il quadro appena delineato smentisce decisamente quel *topos* storiografico che descrive la SOFIS principalmente alla stregua di un collettore di finanziamenti destinati alle piccole e medie imprese. Se è senza dubbio fondato affermare che, in linea teorica, l'operatività della società avrebbe dovuto esprimersi nella direzione di convogliare il risparmio privato verso queste realtà imprenditoriali⁴⁵, è incontrovertibile, d'altro canto, che il *prius* indispensabile per la produttività della piccola e media impresa è costituito proprio dal potenziamento della grande industria, con ciò alludendo al ramo siderurgico, a quello metalmeccanico, tessile o elettrico⁴⁶.

Tenteremo a tempo debito di dar conto delle principali caratteristiche e del fallimento di questa modalità d'intervento dei poteri pubblici nel tessuto economico siciliano, limitandoci adesso a proseguire nella ricostruzione di stampo sinottico idonea ad offrire uno spaccato del contesto in cui irrompono gli enti economici regionali nel pieno degli anni sessanta.

Il tracollo della SOFIS sublima esattamente nella deleteria trasfigurazione in finanziaria di soccorso denunciata nel cuore del precedente paragrafo, che la tramuta in un impotente titano societario anchilosato in operazioni palesemente esorbitanti dal suo statuto fenomenologico, in quanto finalizzate a mantenere in vita dimensioni produttive interamente divorate da politiche gestionali portate avanti da un ceto manageriale fondamentalmente insipiente. L'idea di innescare un processo esponenziale di occupazione diretta, indiretta (o, come giornalmisticamente si è soliti indicare, d'indotto) e

⁴⁵ La centralità delle politiche di mobilitazione del risparmio privato evoca un comparto tematico sul quale la dottrina dell'epoca concentra intense elucubrazioni volte all'individuazione o alla creazione di efficaci leve di sviluppo (emblematica in tal senso la fortuna di cui gode in quegli anni l'opera di G. DELL'AMORE, *La politica del risparmio*, Milano, 1958). Un'accorta regolazione delle dinamiche del risparmio familiare obbligatorio e contrattuale (il cui incoraggiamento, ripercorrendo idealmente i paradigmi smithiani, non dovrebbe in ogni caso varcare la soglia dello stretto necessario, onde evitare che i programmi di sicurezza sociale inceppino gli ingranaggi delle politiche di bilancio) e del risparmio pubblico riproduce la ricetta macroeconomica in grado di foraggiare iniziative imprenditoriali indispensabili per il decollo industriale isolano, anche in considerazione del fatto che in Sicilia i rischi collaterali derivanti dall'ispessimento dei volumi del risparmio d'impresa (fenomeno idoneo a sterilizzare, invece, le manovre di politica monetaria) si rivelano in quel momento inesistenti. Evidenzia la necessità di rinnovare la mentalità degli investitori siciliani dinanzi alla modernità dei mercati finanziari (che, nell'ottica del risparmiatore medio, evoca l'immagine di quella locomotiva intrisa di venature metaforiche evocata nei versi di Carducci) G. ALESSI, *Dichiarazioni all'Ansa dopo l'approvazione dei provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale*, 1955; ID., *Scopi, esperienze e risultati della missione siciliana negli Stati Uniti d'America*, in *Collaborazione Mediterranea*, 1957.

⁴⁶ Sulla valenza strategica dello steccato siderurgico nel mercato siciliano esprime alcune non trascurabili riserve la Commissione per lo sviluppo delle industrie (se ne dà atto nel Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale, *cit.*, 81), soprattutto in ragione delle ingenti spese di avviamento che il relativo imbastimento esigerebbe (almeno 100 miliardi di lire).

di giro (facente capo, cioè, ai mercati dei beni finali) si arena, pertanto, nelle secche dell'ostinazione politica volta ad assegnare alla SOFIS un ruolo- quello della finanziaria di salvataggio- che il Piano Alessi non prevedeva neanche in controtelaio⁴⁷.

In questo raccordo temporale fermenta l'*humus* in cui attecchisce la fisionomia *causale* dell'Ente siciliano per la promozione industriale che- avremo modo di chiarirlo in una fase più matura dell'indagine- segna il passaggio da un modello di governo del "pubblico-economico" fondato sulla propulsione pura ad un paradigma, pur sempre interventista, imperniato sulla figura della finanziaria permanente di salvataggio (in quanto tale autorizzata ad assumere partecipazioni maggioritarie nel capitale sociale delle imprese a vantaggio delle quali espleta la sua attività di coordinamento, ristrutturazione ed assistenza economica).

Al contempo, il crepuscolo della stagione della finanziaria regionale promozionale coincide anche con la consapevolezza di diversificare, parcellizzandola, l'operatività degli enti strumentali nel tessuto produttivo, considerato che l'accentramento della funzione propulsiva nelle corde di un'unica realtà societaria reca con sé l'inconveniente- puntualmente tradottosi in dato storico- di trascurare i distretti geograficamente più distanti e depressi (ossia quelli della Sicilia orientale). Anche per ovviare a tale discrasia vedono la luce l'Ente minerario siciliano, deputato a valorizzare il settore merceologico delle risorse minerarie ed energetiche e, qualche anno prima, l'Azienda Asfalti Siciliani, il cui spettro operativo viene perimetrato dal legislatore regionale non soltanto merceologicamente ma anche geograficamente, essendo il territorio ibleo fin a quel momento quasi del tutto obliato dalle pulsioni programmatiche del management della SOFIS e dei governi regionali delle prime tre legislature.

Come appureremo nell'ambito del capitolo dedicato all'emersione di un archetipo di ente pubblico economico siciliano, l'assetto del sistema di partecipazioni regionali conseguente all'uscita di scena della finanziaria regionale sulla quale molti avevano

⁴⁷ L'incisione del nucleo fenomenologico della SOFIS è indubbiamente ricollegabile anche all'assenza di una penetrante vigilanza da parte dell'ente sulle politiche gestionali condotte dagli amministratori delle società partecipate nonché finanziariamente assistite. Questa valvola di sicurezza, la cui mancanza determinerà, a sua volta, la deriva finanziaria dell'ESPI, prefigura un meccanismo innominato di controllo infragruppo meno invasivo della tecnica del *term lending*, atta invece a limitare per via contrattuale- a nostro avviso esageratamente ed inquinando il perimetro categoriale del concetto stesso di garanzia (per l'inquadramento del quale è ineludibile il rinvio a L. PIAZZA, *Garanzia (Voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, XIV, 1) con l'esito di paralizzare l'operatività imprenditoriale- l'autonomia e la libertà d'azione del soggetto partecipato (cfr. E. LA LOGGIA, *Lineamenti di politica economica regionale*, Palermo, 1953, 75, ove è tracciata la traslitterazione definitoria dell'istituto di marca statunitense; sui lineamenti della politica d'investimento nel settore del credito industriale cfr., invece, A. CONFALONIERI, *Valutazione del fido e copertura del rischio nel credito industriale*, in *Il Risparmio*, 1958, IX; R. S. SAYERS, *Modern Banking*, Oxford, 1951).

riposto le speranze di realizzazione del sogno spezzato di decollo industriale riproduce una triade di strumenti di sviluppo economico intrinsecamente plurale, se non altro perché alla funzione di salvataggio, assistenza tecnica e coordinamento delle realtà produttive più problematiche affidata all'ESPI si affiancano quella di propulsione di un determinato tessuto industriale, di cui è collettore l'EMS, e quella, assegnata all'AZASI, dello svolgimento di un'autentica attività produttiva.

Questo ineludibile elemento fattuale restituisce un'immagine del sistema economico siciliano estremamente frastagliata, nelle striature della quale al maggiore dinamismo delle dimensioni della Sicilia occidentale (l'esempio dell'indotto di Termini Imerese è talmente emblematico al riguardo che sembra inopportuno attardarsi nel rievocarlo più dettagliatamente⁴⁸) si contrappone una accentuata stagnazione della porzione orientale dell'isola, per la galvanizzazione della quale, non a caso, il legislatore regionale, già all'alba degli anni sessanta, confeziona un ente pubblico imprenditore deputato istituzionalmente alla produzione di ricchezza, secondo il paradigma della lucratività, nello steccato di uno mercato strategico come quello dell'asfalto e dei materiali derivati.

Il tormentato processo di industrializzazione del territorio siciliano attraversa, dunque, svariate stagioni, le cui demarcazioni ideali possono esser simbolicamente individuate nella Prima e nella Seconda Repubblica della Regione imprenditrice, rispettivamente segnate dall'epopea dei tre enti economici regionali (ESPI, EMS, AZASI) e dalla loro liquidazione disposta al tramonto del secolo breve, che lascia il campo alle nuove società partecipate della galassia regionale (sulla cui effettiva consistenza numerica non regna ancora, tuttavia, unanimità di vedute⁴⁹).

⁴⁸ Il pionieristico laboratorio dello stabilimento imerese è evocativo di un'ineguagliata stagione di interventismo regionale che coinvolge prima gli investitori statunitensi e, successivamente, la Fiat di Gianni Agnelli appena lanciata dalle regole incise nel Trattato di Roma nell'arena concorrenziale calcata da Volkswagen e Renault. L'insuperabile ricostruzione (che, anche a causa dell'attuale stato comatoso dell'indotto regionale, assume i tratti di una rivisitazione nostalgica) di quest'era di spinte sociali della classe industriale siciliana, animata dal carisma di un personaggio dello spessore di Domenico La Cava e dalle suggestioni della fronda democristiana radunatasi intorno a Silvio Milazzo, emerge tra i panneggi delle opere di P. SYLOS LABINI, *Problemi dell'economia siciliana*, Milano, 1966; ID., *Economia e società in Sicilia sul finire degli anni '50*, in *Il milazzismo*, Messina, 1980; C. RIOLO, *Politiche di industrializzazione e gruppi di pressione*, in *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, a cura di A. Tulumello, Palermo, 1995, 69; E. MACALUSO, *L'industrialismo di La Cava e il milazzismo nella strategia del PCI*, ivi, 129; A. TULUMELLO, *La battaglia della Sofis: l'origine degli enti pubblici siciliani*, in *La disciplina delle privatizzazioni degli enti pubblici siciliani*, a cura di N. Bruno e A. Catania, Roma, 2000.

⁴⁹ La più recente nonché completa ricognizione ufficiale del panorama delle partecipate regionali, a voler tacere dell'approssimazione e dell'inesattezza della maggior parte delle ricostruzioni di stampo giornalistico, è stata realizzata da N. VERNUCCIO, *Relazione sulle partecipate regionali*, Presidenza della Regione Siciliana, Palermo, 2008, nella qualità di consulente del Presidente della Regione.

Ciò che resta delle ceneri della SOFIS altro non è se non un velleitario progetto di sviluppo tanto rigoglioso nel suo afflato idealistico quanto inconcludente sul versante applicativo. La laconicità di questa conclusione non oscura, tuttavia, l'evidenza insita nel fatto che il mito della Regione imprenditrice rappresenta il primo proscenio di propulsione industriale sganciato dagli inefficaci schemi d'intervento calibrati sulle agevolazioni fiscali e sulle massicce ondate di liquidità erogate a pioggia dalle istituzioni nazionali, sulla sterilità sistemica dei quali ci soffermeremo più diffusamente nell'arco del capitolo consacrato alla genesi ed allo sviluppo dell'Azienda Asfalti Siciliani.

4. Prima di polarizzare le coordinate della ricerca sull'edificazione di una fenomenologia dell'impresa pubblica avvinta teleologicamente allo scopo di lucro, ci sembra opportuno tracciare una digressione prospettica incentrata sul sistema delle finanziarie regionali nell'orizzonte ordinamentale tedesco.

La scelta di soffermarsi sull'analisi della struttura e dei principali meccanismi di funzionamento del modello *Sparkassen-Finanzgruppe* non sottende minimamente l'ambizione di evocare un autentico momento di comparazione tra le increspature della nostra indagine, in quanto siamo ben consapevoli del fatto che l'afflato teorico comparativo, inteso alla stregua di elemento essenziale della scienza giuridica in atto sia di matrice legislativa che di fonte pretoria⁵⁰, esige una distensione ermeneutica chiaramente incontenibile entro i confini di una meditazione sull'attualità di moduli d'intervento calibrati sulla morfologia dell'ente pubblico economico. La deviazione espositiva tende ad assolvere, semmai, la funzione di suscitare semplicemente suggestioni comparative idonee ad illuminare, con una portata prospettica che si riverbererà nello stadio conclusivo della ricerca, la complessità dell'attuale scenario degli strumenti di sviluppo locale congegnati e foraggiati dai pubblici poteri⁵¹.

⁵⁰ La fecondità dell'indagine comparatistica nel quadro della complessità scaturita dalla sovrapposizione di differenti sistemi giuridici nell'esperienza sovranazionale del diritto di derivazione eurounitaria emerge nitidamente nelle riflessioni di L. VACCA, *Storia, comparazione e scienza giuridica*, in *Scritti di comparazione e storia giuridica* a cura di P. Cerami e M. Serio, Torino, 2013, II, 1; A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, *Comparazione giuridica e storia nello studio del diritto del tempo presente*, ivi, 44; G. SMORTO, *Diritto comparato e pluralismo giuridico*, ivi, 105.

⁵¹ L'interesse maturato nei confronti di questa tipologia di sostegno allo sviluppo locale si deve anche all'attività di studio svolta presso il Max Planck Institut für Innovation und Wettbewerb di Monaco di Baviera nell'ambito del percorso formativo dottorale. Sebbene le linee principali della ricerca si siano attestate sui rapporti tra impresa pubblica e diritto della concorrenza (tema davvero scottante sul quale avremo modo di intrattenerci in uno stadio più avanzato del lavoro), abbiamo in ogni caso cercato, nei limiti imposti dal rispetto delle coordinate espositive in cui è inevitabilmente costretta una ricostruzione scientifica, di prestare la dovuta attenzione a questo corno tematico.

Il reticolo tedesco, ricamato sulla reattività delle casse di risparmio comunali (*Sparkassen*) e sulla (ritrovata) solidità delle banche regionali di diritto pubblico (*Landesbanken*)⁵², riproduce un valido esempio di sostegno capillare alle dimensioni imprenditoriali innestate sul territorio e ciò in quanto- ne siamo persuasi- la politica economica condotta dalle autonomie locali e professata dalle istituzioni federali ha tenacemente resistito, a differenza di altre realtà, alle lusinghe della finanziarizzazione (o, più prosaicamente, della polverizzazione) dei processi produttivi, mostrando in tal modo di valorizzare costantemente la vocazione manifatturiera dell'industria teutonica⁵³.

Operando in veste di autentiche banche universali, le casse di risparmio comunali hanno investito i profitti generati attraverso la propria attività di intermediazione sia a favore delle finanze degli enti territoriali sia a vantaggio delle piccole e medie imprese fiaccate dalla degenerazione delle dinamiche macroeconomiche globali. Tuttavia, il principale tratto di efficienza di queste particolari realtà promananti dalla monade pubblicistica attiene alla capacità, derivante dalla singolare geometria strutturale della scacchiera finanziaria, di interpretare un autentico ruolo enzimatico nella fase applicativa delle misure anticrisi varate a livello europeo e rimodulate su scala nazionale nell'arco dell'ultimo quinquennio⁵⁴.

La strategicità del supporto finanziario ai distretti imprenditoriali maggiormente fiaccati dalle spirali recessive si stratifica in un'attività, complementare a quella tradizionale di concessione di prestiti e garanzie, scandita da un approccio integrato che spazia dalla consulenza all'internazionalizzazione della filiera produttiva. Tale paradigma è stato apprezzabilmente replicato- come abbiamo avuto modo di rilevare, seppur analiticamente, nelle pagine precedenti- dalle istituzioni italiane, le quali d'altronde non

⁵² Le *Landesbanken* costituiscono, difatti, una sorta di anello debole del complesso sistema, come dimostrano le gravi difficoltà finanziarie nelle quali si sono imbattute nel pieno della crisi economica globale. Soltanto recentemente, grazie anche alla cessione del 50 % della partecipazione nel capitale della *DGZ Deka Bank* alle *Sparkassen*, lo stato di salute degli istituti regionali sembra esser tornato ai livelli di normalità. Cfr. il paper confezionato da Moody's, *Credit Analysis: Sparkassen Finanzgruppe*, 2010-2011.

⁵³ Cfr. le ricostruzioni più risalenti di H. W. SINN, *Der Staat im Bankwesen*, Munchen, 1997, il quale, tuttavia, in tempi non sospetti non omette di evidenziare l'inclinazione, rivelatasi foriera di copiose emorragie contabili, delle *Landesbanken* ad operare nell'arena dei mercati finanziari; P. SKOWRONEK, *Die europäischen Sparkassensysteme und das Wettbewerbsrecht der EU*, Frankfurt am Main, 2001.

⁵⁴ Cfr., in chiave critica, D. SEIKEL, *Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken*, Frankfurt am Main, 2013; in ambito domestico cfr., invece, G. BOGGERO, *Quando il modello tedesco non è un modello*, in *Pubblicazioni Istituto Bruno Leoni*, IV, 2009. Gli assetti proprietari e gestionali, anche in una prospettiva storico-comparatistica, sono invece puntualmente scandagliati nell'articolata indagine di G. CERRINA FERONI- E. ANDREANI, *Il sistema delle Sparkassen in Germania tra frammentazione del mercato, processi di privatizzazione e fondazioni di emanazione bancaria*, in *Fondazioni e banche. Modelli ed esperienze in Europa e negli Stati Uniti*, a cura di G. Cerrina Feroni, Torino, 2011, 75.

sono riuscite nell'intento di cancellare del tutto le evidenti smagliature dell'imprenditoria locale.

La causa di tale divario sul versante operativo è ascrivibile, a nostro modo di vedere, alla mancanza di quel connotato di integrazione e di complementarità sistemica che, invece, permea pienamente il sistema tedesco, informato ad una vera e propria poliarchia osmotica a carattere crescente. Del resto, il sintagma *Finanzgruppe* evoca un concetto giuridicamente rarefatto irriducibile alla categoria di gruppo d'impresa ipostatizzata nel tessuto codicistico italiano, anche perché al raggruppamento non è attribuibile personalità giuridica.

In buona sostanza, il modello *Finanzgruppe* è dotato di un alone di soggettività giuridica i cui contorni vengono in rilievo soltanto allorquando si consumano scossoni sistemici in grado di minacciarne la stabilità. Il sistema tedesco di finanziarie comunali e regionali si caratterizza, infatti, per un originale dispositivo di sostegno reciproco (*Joint Liability Scheme*) di stampo federale tale per cui in favore delle banche in difficoltà vengono immediatamente sprigionati interventi di ripristino di liquidità e di solvibilità. Il procedimento coagulante appena evocato, d'altro canto, non è ammantato della vincolatività che normalmente avvolge i fenomeni giuridici di solidarietà (*Haftungsverbund*), in quanto soltanto in tal modo è possibile sfuggire- essenzialmente onde evitare, in piena coerenza con l'intensa vocazione campanilista imperante nel panorama bancario tedesco, di dover trasmettere in termini consolidati i propri *ratios* patrimoniali agli organi di vigilanza- ad una qualificazione in termini giuridici del sistema alla stregua di un gruppo d'impresa *stricto sensu*⁵⁵.

Ciò consente alle strutture locali, la cui operatività è opportunamente coordinata con l'azione centripeta della *Deka Bank- Deutsche Kommunalbanken* (una sorta di cappello del sistema attivo nel ramo merceologico dei grandi investimenti) e della galassia di enti pubblici assicurativi, di offrire costantemente nonché in un contesto di piena affidabilità una variegata e completa gamma di servizi a vantaggio del tessuto produttivo. La *vis* centripeta sistemica appena descritta, evocativa di una tutt'altro che pallida somiglianza all'attivismo delle casse di risparmio italiane travolte dal moto privatizzatore degli anni novanta, costituisce l'ingrediente vincente nello stecato delle ricette anticrisi, dacché soltanto una somministrazione di terapie non convenzionali di galvanizzazione legata al territorio può realisticamente produrre risultati soddisfacenti.

⁵⁵ Una chiara illustrazione in chiave analitica del *bail-out* concisamente tratteggiato nel corpo del testo è rinvenibile nel report dell'agenzia di rating DBRS, *Sparkassen-Finanzgruppe*, aprile, 2008.

Un ulteriore punto di forza di *Sparkassen* e *Landesbanken* è ravvisabile, almeno dal nostro punto di vista, nel costante “dialogo finanziario” con gli enti territoriali⁵⁶, il cui emblema pratico è rappresentato dall'*Öffentliche Schuldscheine*, titolo di credito *long term* non assistito da garanzia che ha permesso ai governi locali di recuperare una vitale dose di ossigeno nei momenti di contrazione dei traffici economici e dei relativi introiti tributari⁵⁷.

La poliarchia strutturale calibrata sulla differenziazione delle *missions* affidate dai pubblici poteri alle casse di risparmio comunali ed alle banche regionali – che probabilmente un ortodosso cultore dell’opera gramsciana non esiterebbe a ricondurre all’influsso esercitato dall’etica luterana sulle venature più sociali della “germanicità” – tradisce una diversificazione funzionale idonea a coprire ogni settore reputato strategico per il sostegno all’imprenditoria locale⁵⁸: le *Landesbanken*, infatti, operano molto più coraggiosamente di quanto avvenga nell’Europa meridionale nell’ambito del *project financing* e delle altre sperimentazioni di sinergia pubblico-privato che, anche sulla scia della sempre più penetrante armonizzazione della materia innescata dalle Direttive 17-18/2003 in tema di procedure ad evidenza pubblica per l’affidamento di lavori, servizi e forniture, hanno ormai intaccato gli schemi più spiccatamente colbertiani del diritto amministrativo continentale, mentre le *Sparkassen* concentrano il proprio *business* sulla raccolta *retail* e sulle mirate iniezioni di liquidità alle dimensioni imprenditoriali che ne manifestano il bisogno.

Il modello tedesco riflette, pertanto, un prisma di modalità d’intervento complementare allo sviluppo economico pionieristicamente lanciato (al netto delle ingloriose iniziative funamboliche delle banche regionali nel cuore dei mercati finanziari statunitensi) alla volta di operazioni di raggio sistemico che soltanto adesso nel sistema

⁵⁶ Reso ancor più proficuo dalla possibilità riconosciuta a ciascuna banca regionale di operare oltre i confini del Land che l’ha istituita. Cfr., a tal riguardo, J. EEKHOFF, *Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen*, Frankfurt am Main, 2001, 9.

⁵⁷ Tuttavia, l’accentuata attiguità tra istituti di credito locali ed enti territoriali ha costituito l’occasione (*rectius*, il pretesto) per l’intervento censorio attuato dalla Commissione Europea a trazione montiana nel gennaio del 2001, la cui onda d’urto ha condotto all’eliminazione della garanzia pubblica a favore delle banche nel cui capitale sociale si muovono su varia scala gli organi politici. Le ripercussioni finanziarie sprigionate da questo moto sussultorio (senza dubbio benefico nell’ottica di profilassi del paradigma concorrenziale), soprattutto grazie alla rete di sicurezza garantita dal *Joint Liability Scheme*, non hanno in ogni caso abbattuto l’affidabilità del circuito tedesco. Cfr., sul tema, M. SCHROOTEN, *Finanzkrise: Landesbanken im Wanken*, in *Wirtschaftsdienst*, 2008, 746.

⁵⁸ Una lucida analisi delle colonne sulle quali si adagia il fregio bancario tedesco è condotta da C. DI CAPUA, *Il sistema bancario tedesco*, in *Ente per gli studi monetari e finanziari Luigi Einaudi- Quaderni di ricerche*, 2003, 56, il quale, peraltro, si intrattiene diffusamente sulla questione della scarsa redditività del sistema registrata negli ultimi anni.

domestico, pur tra non indifferenti difficoltà di ordine burocratico, si è cominciato a sperimentare.

E del resto, la geografia delle finanziarie regionali in Italia, almeno allo stato attuale, non è affatto evocativa di un efficiente apparato multilivello cinto da un unitario disegno di politica economica, in quanto le singole dimensioni societarie disseminate nella penisola sono al più assimilabili ad un folto drappello di particelle operative sprovviste di un appiglio nucleico programmatico.

Riteniamo che gli sforzi regolatori dei legislatori regionali e, in chiave architettonico-costituzionale, del legislatore nazionale, debbano approfondirsi abbondantemente anche lungo questo crinale, affinché sia possibile gettare i presupposti per la realizzazione di una scorrevole cerniera di collegamento tra la dimensione della produzione ed il piano ideale delle politiche di crescita e progresso scientifico-tecnologico, non trascurando al contempo- soprattutto con riferimento alle realtà più problematiche come quelle del Mezzogiorno- che soltanto un'efficace ed efficiente operatività dell'impresa pubblica orientata alla *creazione* di ricchezza (riflettente un orizzonte applicativo diverso- per quanto potenzialmente complementare- [d]all'attività imprenditoriale delle finanziarie promozionali finalizzata allo scambio di beni) è idonea a delineare scenari favorevoli a alla piena occupazione ed alla coesione sociale.

La centralità di quest'assunto teorico emergerà compiutamente all'esito del delicato processo di riconcettualizzazione della fenomenologia dell'impresa pubblica. Per quanto velleitario (se non ambizioso) possa apparire, l'intento ermeneutico annunciato risponde, almeno nella prospettiva d'indagine adottata, alla necessità di ricalibrare il tenore delle straripanti riflessioni sul tema stratificatesi nell'arco dell'ultimo ventennio, muovendo dalla ferma convinzione che ogni discorso sull'intervento della mano pubblica nello steccato della produzione di beni e di servizi non può prescindere dal riferimento, seppur nelle sue varie sfumature, allo scopo di lucro.

CAPITOLO II

FENOMENOLOGIA DELL'IMPRESA PUBBLICA

Sommario: **1.** L'ente pubblico: genesi di un concetto in una prospettiva storica. **2.** L'ente pubblico economico e la società pubblica in senso classico. **3.** Sulla presunta inesistenza giuridica dell'impresa pubblica: contributo ad una teoria dualistica tra *munus publicum* e scopo di lucro. **4.** Le vicende costitutive ed estintive degli enti pubblici economici. **5.** Capitale, patrimonio e fondo di dotazione. Puntualizzazioni terminologiche alla luce del "principio di corrispondenza". **6.** La metamorfosi dell'ente pubblico economico in società pubblica in senso moderno. **7.1.** Le società "pubbliche" nel codice civile: un territorio di confine? **7.2.** La pseudo- categoria dell'organismo di diritto pubblico e la *singolarità* della società *in house*. **8.** L'essenza privatistica del paradigma organizzativo dell'ente pubblico economico. **9.** Il pensiero debole sul concetto di lucro come alternativa all'inesistenza giuridica dell'impresa pubblica.

1. Nelle pagine che seguiranno ci occuperemo della fenomenologia giuridica degli enti pubblici che esercitano attività d'impresa. Ci cimenteremo, detto altrimenti, in quell'opera di concettualizzazione che i giuristi immersi nella galassia di *common law* usano definire icasticamente *institutional embeddedness*, nella piena consapevolezza che ogni discorso intorno alla natura dell'ente pubblico economico, così come ipostatizzata nell'esperienza storica, non può prescindere dall'allestimento (o-almeno- da un tentativo in tal senso) di un vero e proprio statuto fenomenologico dell'impresa pubblica.

Nello sviluppo di questa fase della ricerca si pone pertanto come ineludibile il ricorso alla teorica degli universali, con ciò alludendo a quell'approccio epistemologico che individua nel "concetto" il punto di partenza di ogni ragionamento. E del resto, lo iato che si distende tra la categoria giuridica di impresa pubblica così come *predicata* nei suoi caratteri essenziali ed il fenomeno dell'impresa pubblica così come sviluppatosi *in concreto* nell'esperienza storica confermerà la correttezza metodologica di questa impostazione, se non altro perché si presta a sgombrare il campo da equivoci sovente ingenerati dall'utilizzo inappropriato di taluni concetti e dei corollari che se ne ricavano⁵⁹.

⁵⁹ Sul ricorrente utilizzo di termini e concetti inesatti nell'ambito degli studi in materia di impresa pubblica aveva richiamato l'attenzione, già dall'inizio degli anni '60, A. ARENA, *L'impresa pubblica e la sua inesistenza giuridica*, in *Riv. soc.*, 1963, 63, il quale ammoniva tanto rigorosamente quanto isolatamente che il dibattito incentrato su quel fenomeno economico giuridicamente rilevante che è lo Stato-imprenditore era inquinato da una nutrita serie di equivoci fondati essenzialmente sulla negazione dello scopo lucrativo

È stato sostenuto a più riprese che è assai arduo tentare di definire l'impresa⁶⁰; tuttavia, pur riconoscendoci in tale dichiarazione di principio, non ci asteniamo dal rilevare che, a nostro sommo avviso, ogni ostacolo alla concettualizzazione dell'impresa stessa verrebbe meno se, specialmente con riferimento alla figura dell'ente pubblico che esercita attività commerciale, piuttosto che guardare al modo in cui essa si manifesta nella realtà economica (*impresa-fenomeno*), si facesse riferimento alla definizione che di essa offre il codice civile (*impresa-noumeno*). In altre parole, ci sembra che il cuore del problema pulsasse esattamente nelle corde dell'articolo 2082 c.c. il quale, muovendo da una prospettiva soggettiva (quella dell'imprenditore), cristallizza il concetto dell'impresa alludendo espressamente ad un'attività economica orientata alla produzione o allo scambio di beni e servizi.

Sulla rilevanza e sulla pertinenza di questa coordinata codicistica ritorneremo nel seguito della nostra trattazione, e precisamente allorquando confuteremo l'assunto secondo cui i criteri di economicità, in base ai quali dovrebbe operare l'ente pubblico economico, costituirebbero i soli segni qualificatori dell'attività imprenditoriale.

In questa fase, invece, appare più opportuno soffermarsi sull'*actio finium regundorum* del concetto di pubblico al fine di perfezionare l'inquadramento a livello sistematico dell'ente pubblico economico. Come è stato opportunamente messo in risalto⁶¹, questa ricostruzione deve necessariamente affrontarsi da una prospettiva storica, poiché soltanto ricostruendo la genesi di un concetto è possibile attribuirgli un significato compiuto in seno all'ordinamento giuridico in cui nasce e si evolve.

La nascita dell'ente pubblico coincide storicamente con l'avvio del processo di funzionalizzazione della potestà statale. Nel momento in cui la sovranità smette di condensarsi nelle mani di una persona fisica e sublima in un'entità astratta (che assume la connotazione di personalità giuridica), si comincia a concepire l'ammissibilità di una sorta di travaso potestativo operato dallo Stato in favore di altre strutture organizzate, travaso che altro non è se non l'esito di un processo di emanazione gerarchica per la

nell'attività d'impresa. In termini più generali cfr., invece, G. COTTINO, *Diritto commerciale*, Padova, 1986, I, 88, una delle poche meteore, nell'universo della manualistica, che mettono in giusto risalto la finalità di lucro con riferimento alla definizione di imprenditore scolpita nell'articolo 2082 c.c., sia esso pubblico o privato. Attribuisce, invece, un valore essenzialmente formale alla causa lucrativa F. GALGANO, *La società per azioni in mano pubblica*, in *Politica del diritto*, 1972, 713.

⁶⁰ Cfr., in questi stessi termini, l'ariosa riflessione di S. CASSESE, *L'impresa pubblica: storia di un concetto*, in *Quaderni romani di diritto commerciale*, a cura di B. Libonati e P. Ferro-Luzzi, Milano, 1985, 171.

⁶¹ Attingiamo, pertanto, all'approccio metodologico adottato da G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, trad. it., Milano, 1949, II, 79; in ambito domestico, v. O. RANELETTI, *Il concetto di pubblico nel diritto*, in *RISG*, 1905, 337; e, in una prospettiva olistica, V. OTTAVIANO, *Ente pubblico (voce)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1965, XIV, 963.

quale ogni potere attribuito a ciò che partecipa dell'ente Stato (ess-ente, per l'appunto) è la frazione dei poteri in esso contratti. Questa concezione della natura delle persone giuridiche pubbliche affonda le proprie radici in quel fenomeno che Norbert Elias ha efficacemente compendiato nella celebre formula del "processo di civilizzazione" che, traslato sul piano della nostra ricerca, indica proprio quel processo di "disincanto" dell'apparato burocratico⁶².

La consolidazione delle monarchie nazionali, esemplarmente rappresentata dal Regno di Francia (dall'epilogo della guerra dei Cent'anni sino all'apogeo raggiunto durante l'epoca colbertiana), rappresenta pertanto il presupposto storico del rilievo della distinzione tra persone giuridiche di diritto pubblico e di diritto privato. Nella misura in cui l'autorità statuale, intesa come apice di un apparato, riesce ad imporre la sua supremazia agli altri centri di potere, si ammette che ciò che partecipa della sua realtà sostanziale (l'ente) possa esercitare tutte le prerogative che la monade sovrana gli conferisce.

La teoria appena delineata nei suoi tratti essenziali richiama una concezione squisitamente gerarchica dei rapporti che intercorrono tra lo Stato e gli enti pubblici. Volendo evocare una suggestione filosofica, si potrebbe intendere tale relazione alla stregua di un paradigma neoplatonico in cui dalla più alta delle sfere promana ogni criterio ordinatore. Questa consapevolezza matura nel momento storico in cui gli sforzi di concettualizzazione dello Stato-persona giuridica e della sua articolazione in uffici (espressione dell'apparato organizzativo statale attraverso il quale si ripartisce il lavoro per la trattazione dei pubblici affari) e organi (modulo destinato ad operare l'imputazione giuridica all'ente di intere fattispecie di comportamenti, atti e provvedimenti)

⁶² La teoria "pura" della burocrazia, elaborata da N. ELIAS, *Potere e civiltà. Il processo di civilizzazione*, trad. it., Bologna, 2010, rivela compiutamente che il tratto caratteristico della società moderna è identificabile nel livello di coercizione fisica che lo Stato è in grado di imporre ai consociati. Ne deriva una visione giuspolitica incentrata essenzialmente sul concetto di *monopolio della coercizione*, non soltanto fisica ma anche economica, politica e tributaria, che altro non è se non il frutto della crescente complessità verificatasi nell'ordito delle realtà socio-economiche occidentali con il trapasso dal Medioevo all'età moderna: la moltiplicazione delle funzioni assegnate allo Stato riflette difatti la progressiva differenziazione dei ruoli sociali, fenomeno che richiede per il suo governo l'allestimento di un sistema di potere sempre più sofisticatamente organizzato. Sulla stessa lunghezza d'onda, seppur con uno taglio decisamente più costituzionalistico, cfr. G. JELLINEK, *op. ult. cit.*, 120-121; G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, 1951, 1, ove si invita il lettore ad un'interessante riflessione sulla linea di continuità che lega Stato assoluto e Stato moderno che, ad avviso dell'autore, sarebbe rappresentata dall'unità della personalità statale. Stando a questa ricostruzione, la reale differenza tra le due forme di Stato risiederebbe allora nella sublimazione- al crocevia tra assolutismo e liberalismo- della persona fisica in persona giuridica, particolare assolutamente non indifferente se non altro perché attraverso la molteplicità degli organi che esercitano le funzioni statali è possibile percepire l'*articolata unitarietà* della personalità dello Stato. Va tuttavia messo in luce che una siffatta concezione del processo di "spersonalizzazione" dell'attività politica tradisce l'influenza della dogmatica tedesca, poco incline ad una visione "democratica" ed ancora involuta sul fronte della demarcazione tra Stato-ente e Stato-ordinamento.

raggiungono pieno compimento⁶³. Non è un caso, peraltro, che quest'approccio abbia fatto agevolmente breccia nel formante giusfilosofico e giuspubblicistico della Prussia bismarckiana che, nell'epifania storica del Secondo Reich, rappresenta senz'altro l'esempio più maturo di "burocraticizzazione" dell'ordinamento statale della storia contemporanea. Al contrario, se si eccettua l'ipotesi di qualche barlume dottrinale rivolto più al diciannovesimo secolo che alla stagione dello Stato liberale⁶⁴, questa impostazione non si staglia contro l'orizzonte italiano, sul quale, invece, finisce per adagiarsi una concezione "democratica" che prende le mosse dalla *summa divisio* tra Stato-ordinamento e Stato-ente.

Stando a quest'opzione ermeneutica, intensamente segnata dagli studi di Hauriou e Romano in ordine alla compenetrazione funzionale tra sovranità e libertà, fini sociali e fini individuali⁶⁵, e-a dispetto di quello che potrebbe risaltare da un'analisi affrettata- da una concezione "totalizzante" della persona statale⁶⁶, la fonte di ogni potestà pubblica sarebbe rintracciabile nell'ordinamento giuridico inteso come forma primordiale di ogni organizzazione sociale che, in quanto tale, può attribuire poteri sia allo Stato-ente sia agli altri enti pubblici.

La molteplicità dei centri di potere proposta da questo approccio teorico evoca una sistematizzazione geometrica che potremmo definire "a sfere concentriche" e che

⁶³ L'opera di sistematizzazione della persona giuridica *statale*, intesa come superamento dello schema privatistico della rappresentanza, prende forma nelle concettualizzazioni di "organo" e di ufficio" operate da H. KRUGER, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1966, 263; H.J. WOOLF, *Organschaft und Juristische Person*, Berlin, 1933, I, 224, ove prendono forma i primi segni della dottrina organica dello Stato; v., inoltre, C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino, 1971, 83, il quale traccia, sulla scia della dottrina mitteleuropea, una nitida distinzione tra organo ed ufficio, ravvisando nel primo i connotati di parte essenziale ed integrante della persona giuridica dello Stato; R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1966, 89, sulla unitarietà (*rectius* non-scomponibilità) ed al contempo sulla complessità della persona giuridica statale; nonché, *amplius* e sui meccanismi di imputazione giuridica dell'ente sulla base dell'immedesimazione organica, M.S. GIANNINI, *Organi (Voce; Teoria Generale)*, in *Enc. Dir.*, 1965, 46.

⁶⁴ Intendiamo far riferimento alle riflessioni di V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1982, 47 e di S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici soggettivi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da V. E. ORLANDO, Milano, 1900, I, 147, i quali evocano, senza troppe velature, le ricostruzioni ermeneutiche di P. LABAND, *Il diritto pubblico dell'impero tedesco*, trad. it., Torino, 1913, *passim* e di G. JELLINEK, *Diritti pubblici subiettivi*, trad. it., Milano, 1912, *passim*. Per un quadro completo, v. C. F. FERRARIS, *La costituzione dell'impero germanico*, Archivio Giuridico IX, 1872, 288.

⁶⁵ Cfr., segnatamente, le monumentali trattazioni monografiche di S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917 (se ne consiglia, tuttavia, l'edizione del 1946, irrobustita da un cospicuo apparato di note critiche) e di M. HAURIOU, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, trad. it., Milano, 1967.

⁶⁶ Propugnata in ambito italiano, tra gli altri, da C. CERETI, *op. cit.*, 77; e rievocata da F. FARDELLA, *Le dogme de la souveraineté de l'Etat. Un bilan*, in *Arch. Phil. Droit*, 41 (1997), 133. Questi studi prendono chiaramente le mosse dalla bipartizione, sistematizzata da Kelsen, tra *persona giuridica* e *sovranità* dello Stato: la prima intesa come punto di ascrizione di ogni attività sovrana (dai rapporti giuridici alla poiesi normativa), la seconda concepibile alla stregua di esplicazione del potere costituente, fonte dell'ordinamento giuridico nel suo complesso. Detto altrimenti, lo Stato-ordinamento ostenta le sembianze di un sistema globale, all'interno del quale è possibile astrarre una sovranità fattuale (il potere costituente) da una sovranità formale (il potere costituito, diluito- mutuando il felice sintagma gianniniano- "nell'organizzazione giuridica amministrativa").

torna di grande utilità, ai fini della nostra ricerca, nella misura in cui ci consente di ammettere l'esistenza di enti pubblici che non operino in condizioni di stretta subordinazione e dipendenza gerarchica dallo Stato-apparato⁶⁷. Ed invero, l'organizzazione di capitale e di persone che va sotto il nome di impresa pubblica costituisce inconfutabile dimostrazione del fatto che la strumentalità è concetto ben diverso da quello di dipendenza. Il primo, a differenza del secondo, determina, difatti, che la finalità cui è preordinata l'attività dell'ente partecipi della "pubblicità" dell'ordinamento senza tuttavia sciogliersi in essa, atteso che- stando a questa ricostruzione- all'ente-Stato spetta soltanto il potere di stabilire l'indirizzo generale che l'ente pubblico dovrà seguire.

La validità della teoria democratica sulla natura delle persone giuridiche pubbliche sembra fuori discussione ove si tengano presenti i contenuti valoriali dei principi fondamentali incisi nella Costituzione repubblicana (il riconoscimento del ruolo cruciale delle formazioni sociali in cui si svolge la personalità individuale o la promozione delle autonomie locali, solo per ricordarne alcuni), stando al tenore dei quali si deve senz'altro propendere per una concezione di pubblico che non si riduca esclusivamente alla figura dell'ente-Stato⁶⁸. Una simile elaborazione dogmatica non collide, peraltro, con una concezione che riconosce all'ordinamento-inteso come prodotto della sovranità fattuale- il carattere di sistema globale. In altre parole, il dualismo tra

⁶⁷ A scanso di equivoci e per puro scrupolo meta-linguistico, avvertiamo l'esigenza di precisare che, almeno nel nostro registro linguistico, intendiamo lo Stato-apparato alla stregua di espressione sinonimica dello Stato-ente, così come identifichiamo lo Stato-comunità con lo Stato-ordinamento. La puntualizzazione ci sembra doverosa in quanto, specialmente nella cornice segnata dalla più recente letteratura giuridica sul tema dei beni immateriali e delle *new properties*, gli interpreti hanno dismesso l'utilizzo della locuzione Stato-ordinamento prediligendo, invece, la contrapposizione tra Stato-comunità e Stato-apparato (inteso, quest'ultimo, come espressione compiuta della deriva idiosincrasica-proprietaria dell'attuale stadio capitalistico). Chiaramente, le sfumature desumibili dal filone dottrinale appena evocato sono assai variegate, ragion per cui una perfetta identificazione tra Stato-ordinamento e Stato-comunità potrebbe essere tacciata di ambiguità se non di approssimazione. Nondimeno, riteniamo che l'assimilazione in termini sinonimici adottata nel corpo del testo possa assolvere alla funzione di rimarcare la centralità di una concezione democratica e non gerarchica dei rapporti tra Stato-ordinamento ed enti (tra cui lo stesso Stato-ente). A ben vedere, difatti, gli studiosi dei beni comuni e, più in generale, delle *new properties*, enfatizzano la diversità tra uno Stato-comunità che si sviluppa in linea orizzontale ed uno Stato-apparato cui l'intera organizzazione amministrativa è subordinata ricorrendo allo stesso sostrato concettuale dal quale hanno attinto coloro i quali hanno imbastito, in epoca ben più risalente, i fondamenti della teoria generale dello Stato. Per una visione d'insieme, senz'altro più ortodossa di quella appena proposta ma dalla quale abbiamo tratto stimolanti spunti di riflessione, cfr., fra gli altri, S. AGRIFOGLIO- L. ORLANDO, *Teoria organica e Stato apparato*, Palermo, 1979; S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Bari-Roma, 2006; per una lettura essenzialmente polarizzata sul versante dei beni comuni, intesi come estremo baluardo alla pervasività tentacolare dello Stato-apparato (o Stato-ente), cfr., invece, U. MATTEI, *Contro riforme*, Torino, 2013.

⁶⁸ In questo senso appare condivisibile la riflessione di V. OTTAVIANO, *op. ult. cit.*, 964, il quale, invece, sul diverso problema delle sfumature concettuali tra strumentalità e dipendenza si attesta su una posizione che riteniamo eccessivamente stilizzata, in quanto tendente a sciogliere i predetti concetti in un unico *genus* all'interno del quale l'intensità del legame tra Stato ed ente pubblico può esser più o meno marcata. Su quest'aspetto, tuttavia, avremo modo di tornare più diffusamente nel prosieguo della nostra ricerca.

Stato-ordinamento e Stato-ente non mina l'unitarietà della soggettività giuridica statale, la quale resta pur sempre la risultante degli elementi costitutivi del popolo, della sovranità e del territorio⁶⁹. La ricostruzione prospettata esprime una funzione meramente analitica, che traccia la linea di demarcazione tra la vera e propria organizzazione di governo e di amministrazione (comprensiva di tutti gli uffici ed organi dell'apparato statale) e la dimensione sociale espressa dalla collettività (da cui promana la sovranità fattuale).

Muovendo da tale presupposto, è possibile compiere il passo successivo, che è quello di classificare gli enti pubblici in funzione del fine istituzionale o dei poteri che l'ordinamento gli attribuisce. Vale la pena chiarire sin da subito che l'adozione dell'uno o dell'altro criterio si configura alla stregua di una scelta metodologica cruciale, idonea cioè ad influenzare i tratti di qualunque lavoro di ricerca che voglia confrontarsi con questi temi. Ed invero, scegliere come parametro il fine ovvero i poteri dell'ente produce l'effetto di includere, o viceversa di escludere, determinate realtà nel/dal perimetro del concetto di pubblico.

Qualora si decidesse di assumere come attendibile il criterio classificatorio rapportato ai poteri dell'ente pubblico, si correrebbe il rischio di rimanere intrappolati in un groviglio antinomico quasi gordiano. Ed infatti, coloro i quali riconoscono l'esistenza della personalità pubblica soltanto in capo a quegli enti muniti di potestà amministrative⁷⁰ (e- logicamente- anche a quelli cui è riconosciuta una potestà legislativa esclusiva o concorrente a quella statale) finiscono per negare il carattere di pubblicità di enti, quali quelli economici, che di tali poteri sono sprovvisti. Un simile esito non soltanto si pone in stridente contrasto con le “*dichiarazioni sacramentali di pubblicità*” di volta in volta compiute dal legislatore (il che potrebbe assumere, peraltro, un rilievo marginale ove si ritengano non vincolanti le definizioni legislative), ma- soprattutto- si fonda su una premessa che non considera come elemento qualificatore della natura pubblica di un'istituzione la *regolamentazione*. Detto altrimenti, ciò che qualifica un ente come pubblico non è l'attribuzione di determinati poteri amministrativi né tantomeno la circostanza che la legge istitutiva lo dichiari tale, bensì la regolamentazione che

⁶⁹ Ne escono confermato gli assunti di C. CERETI, *op. cit.*, 77 e R. ALESSI, *op. cit.*, 89, di cui *supra*.

⁷⁰ V., in proposito, L. LEVI, *La persona giuridica pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 614, ove, malgrado l'esplicito riconoscimento di legge, l'autore nega la natura pubblica agli enti economici in quanto sprovvisti di potestà amministrative. Più cauto appare, invece, C. VITTA, *Diritto amministrativo*, Torino, 1954, I, 150, il quale si limita ad osservare che l'appellativo “*pubblico*” sarebbe un “*nome vano senza soggetto*”.

l'ordinamento giuridico ne scandisce ai fini dell'implementazione di un determinato interesse ritenuto meritevole di tutela⁷¹.

Fermo restando quanto appena riferito, nulla impedisce all'interprete di ricercare, prendendo le mosse da una sistematizzazione dell'ente pubblico basata sul criterio teleologico, i più svariati indici di pubblicità. A questo proposito, la dottrina richiama l'attenzione talvolta sul controllo che lo Stato esercita sull'attività dell'ente strumentale⁷², talaltra sull'inquadramento di quest'ultimo nell'organizzazione statuale⁷³, altre volte sulla sussistenza o meno di poteri di imperio eventualmente attribuiti dalla legge alla persona giuridica di diritto pubblico in funzione del raggiungimento del proprio fine istituzionale⁷⁴. Se ne inferisce, pertanto, che la pubblicità non nasce con (e nel)la norma di legge istitutiva dell'ente, ma si perfeziona nel momento in cui nel sistema giuridico emerge una compiuta regolamentazione dell'attività istituzionale indirizzata a fini di interesse generale e pubblico, secondo quanto scandito-come avremo modo di specificare relativamente al diverso problema del rapporto di complementarità tra impresa pubblica e privata- anche dal dettato costituzionale (art. 41, comma terzo, Cost.).

Quanto appena osservato ci consente di metter sin d'ora in chiaro che la natura di un ente pubblico non può esser certamente messa in discussione dal fatto che la sua attività sia esercitata in forma privatistica. Se è indiscutibile, infatti, che un ente dotato di pubblici poteri (certificativi, disciplinari, statutari, d'imperio) sia da considerarsi come pubblico, nulla impedisce che un ente operante nel perimetro segnato dal diritto privato non possa essere- in maniera altrettanto indiscutibile- qualificato come tale. Anzi, è proprio in base a questa puntualizzazione che è possibile tracciare il *discrimen* tra enti autarchici (che operano sempre attraverso l'esercizio di poteri d'imperio) ed enti pubblici economici (considerati- quasi per antonomasia- alla stregua di persone giuridiche di diritto pubblico che estrinsecano la propria attività mediante il ricorso ai negozi di diritto privato).

Da quest'ultimo assunto non si intende, d'altronde, trarne come corollario che tra interessi dell'ente pubblico economico e interesse statale non sussista alcuna connessione. Tutt'altro. Semmai, in questa ipotesi, l'ordinamento avverte l'esigenza di

⁷¹ Aderiamo pienamente, pertanto, alla linea interpretativa sposata da V. OTTAVIANO, *op. cit.*, 966, e da M.S. GIANNINI, *Rilievi sugli istituti di credito medio a medie e piccole imprese*, in *Banca, Borsa, Titoli di credito*, 1954, 861.

⁷² U. FORTI, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1931, 180; A. ARENA, *Le società commerciali pubbliche*, Milano, 1942, 37.

⁷³ U. FORTI, *Teoria dell'organizzazione delle persone giuridiche pubbliche*, Napoli, 1948, 58; G. MIELE, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, 29.

⁷⁴ L. LEVI, *La persona giuridica pubblica*, cit., 690.

sottoporre lo svolgimento di talune attività ad una regolamentazione più agile e snella di quella cui è soggiogata la normale azione amministrativa⁷⁵.

L'operatività necessaria dell'ente pubblico che agisce secondo le regole del diritto privato non sarebbe in alcun modo menomata rispetto a quella dell'ente munito di poteri d'imperio, in quanto la titolarità del *munus publicum* è egualmente garantita dalla "tensione", comune ad entrambi, verso il dovere istituzionale di agire in funzione dello specifico interesse considerato rilevante dalla legge⁷⁶. Questa precisazione è soltanto apparentemente superflua, come di primo acchito potrebbe sembrare, giacché contribuisce a soffocare sul nascere la tentazione, incoraggiata in passato da autorevole dottrina⁷⁷, di considerare l'ente pubblico economico né più né meno che un mero *nomen iuris* del tutto irriducibile al carattere pubblicistico proprio di quegli enti muniti di potestà amministrative e legislative. È difatti innegabile, a meno di non voler inconcepibilmente negare la pubblicità di quegli enti che agiscono alla pari di qualsiasi altro soggetto di diritto privato, che il tratto saliente della persona giuridica pubblica vada ravvisato nello svolgimento *particolare* di un'attività che lo Stato-ente svolge in termini generali⁷⁸. Così ragionando, si configurerebbe, in sostanza, un rapporto analogico tra *munus generale* astrattamente riconducibile alla potestà statale e *munus speciale* attribuito all'ente pubblico, indipendentemente dal riconoscimento o meno a quest'ultimo di poteri tipici dell'azione amministrativa (in altri termini, dell'*imperium principis*).

Si potrebbe quindi affermare che enti autarchici ed enti pubblici economici costituiscono i due poli del medesimo movimento dialettico, che è quello della diretta realizzazione di interessi pubblici. L'ente strumentale è infatti caratterizzato, al pari dell'ente-Stato, da un'organizzazione autonoma composta da uffici e da strutture (organi in senso stretto) in grado di operare giuridicamente in base ad un perfetto meccanismo di immedesimazione organica.

⁷⁵ Almeno da questo punto di vista ci sembra che regni, anche in termini diacronici, unanimità di vedute in dottrina. Da ultimo, cfr. G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, ove vengono esaminati in maniera articolata i principali contributi apportati sul tema dalla dottrina privatistica (Marasà, Ibba ed Oppo) e pubblicistica (Ottaviano, Cassese, Cerulli Irelli, Renna). La rivisitazione del pensiero di tali studiosi sarà oggetto di adeguato approfondimento allorché ci occuperemo del problema della disciplina applicabile agli enti di diritto *singolare* (il cui momento genetico, cioè, è costituito dalla legge).

⁷⁶ Non sarebbe pertanto intaccata la cd. operatività necessaria dell'ente pubblico, sulla quale v. A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1962, 105; M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 156.

⁷⁷ L. LEVI, *op. ult. cit.*

⁷⁸ Coglie senz'altro nel segno, dunque, A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1962, 205, indipendentemente dalla precisazione svolta dallo stesso autore, irrilevante nell'economia del nostro discorso, per cui il *munus* pubblico sarebbe sempre e comunque attratto nell'orbita statale e che, pertanto, non vi si potrebbe rintracciare il fondamento della regolamentazione pubblicistica dell'ente.

Le argomentazioni appena enunciate presentano un rapporto di proporzionalità inversa tra autonomia organizzativa del singolo ente pubblico e dipendenza dalla struttura burocratica centrale. Questa correlazione risulterà ancora più evidente quando riempiremo di contenuto il sintagma nominale “ente pubblico economico”, distinguendolo dalle oggettivizzazioni storiche di impresa pubblica che vanno sotto il nome di impresa-organo.

Al momento sembra più appropriato canalizzare l’attenzione verso la categoria delle persone giuridiche di diritto pubblico che si trovano in posizione di piena autonomia rispetto allo Stato, ossia gli enti territoriali. Essi esprimono, per ragioni essenzialmente storiche, un’idea di autodeterminazione del tutto *sui generis*, in base alla quale non possono essere in alcun modo assimilati, neanche attingendo all’espedito analogico, né agli enti strumentali né-tantomeno- a quelli dipendenti (che la maggior parte del formante dottrinale ⁷⁹ accomuna, mutuando un’impostazione che abbiamo già definito concettualmente discutibile, ai primi). Questa peculiarità è diretta conseguenza del fatto che gli enti in questione non sono imbrigliati nelle maglie della pervasività politica statale se non nei limiti generalissimi dell’integrità ordinamentale.

È circostanza nota- almeno da una visuale storica- che il tessuto geopolitico italiano è stato innegabilmente segnato da un accentuato policentrismo, ritenuto dalla quasi prevalente storiografia la causa principale dell’immenso ritardo con cui la nostra nazione ha raggiunto l’unificazione. La pregnanza dei concetti di comunità e di territorio è- volendo utilizzare una fraseologia fichtiana- patrimonio dello spirito collettivo italiano, almeno dal fallimento dell’ideale ottoniano della *renovatio imperii*. Le fin troppo note vicissitudini che hanno coinvolto i Comuni italiani nel Basso Medioevo e l’apatia politica che ha attraversato la penisola in epoca rinascimentale- quando altrove comunità come quella tedesca si forgiavano nel sangue delle *jacqueries* stigmatizzate dagli epigoni del movimento protestante- non possono chiaramente essere rievocate nell’ambito di questa trattazione⁸⁰, ma l’allusione a queste vicende storiche si rivela tutt’altro che impertinente, dacché consente di metter in luce quel sostrato culturale sotto l’influsso del quale i padri costituenti hanno avvertito l’esigenza di riconoscere alle autonomie locali uno spazio ed

⁷⁹ Si veda, per tutti, V. OTTAVIANO, *op. cit.*, 967, nt. 17.

⁸⁰ Per l’analisi organica di questo processo storico si rinvia *tout court* a A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Torino, 1975, ed. critica dell’Istituto Gramsci, a cura di V. Gerratana, Quaderno XIX; sul rapporto tra l’Uomo del Rinascimento e quello della Riforma (nella sua accezione più lata e, dunque, ricomprendente anche il filone calvinista arricchito dai fermenti del movimento rimonstrante arminiano) nell’ottica del materialismo storico di matrice marxiana v., invece, B. FONTANA, *Hegemony and Power. On the Relation between Gramsci and Machiavelli*, Univ. of Minnesota Press, Minneapolis and London 1993, III, 35.

un'attenzione che non erano minimamente rintracciabili nell'ordinamento monarchico. Se, infatti, lo Statuto albertino non dedicava neanche una disposizione delle ottantuno di cui era composto al riconoscimento delle autonomie locali, l'articolo 5 della Costituzione non soltanto dichiara solennemente di promuoverle ma- circostanza ben più rimarchevole- ne riconosce la pre-esistenza rispetto alla sovranità fattuale ed al potere costituente che da essa deriva. In tal modo si sono poste le condizioni affinché gli enti esponenziali delle comunità radicate sul territorio potessero determinare autonomamente il proprio indirizzo politico ed amministrativo, con l'unico limite rappresentato dall'unità ed indivisibilità della Nazione.

L'ente territoriale è assiologicamente parificato allo Stato, ragion per cui si potrebbe icasticamente sostenere che il territorio sta ad esso così come i diritti della personalità stanno all'individuo nell'esercizio delle sue libertà fondamentali sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua soggettività (art. 2 Cost.)⁸¹.

Questa divagazione torna utile allo scopo di specificare che determinati enti non ritraggono dallo Stato-ordinamento i poteri pubblici di cui sono dotati perché, in un certo senso, costituiscono essi stessi ordinamento (non a caso sono definiti anche enti necessari). E ciò è tanto vero che alcuni di essi sono muniti non soltanto di potestà statutaria e regolamentare (comuni e province), ma anche di potestà legislativa (regioni), il che gli consente di porre in essere quel travaso di poteri, che poc'anzi avevano configurato nei termini di prerogativa esclusiva dello Stato-ordinamento, a favore di persone giuridiche dagli stessi creati (è questo il caso, per quel che ci interessa, degli enti pubblici regionali).

L'intervento di revisione costituzionale attuato con la legge n. 3 del 2001, giornalmisticamente (e forse anche velleitariamente) propagandato come "riforma" del titolo V della Costituzione, nel modificare il contenuto dell'articolo 114 della Carta fondamentale, non ha fatto altro che dare piena attuazione a quel disegno di Repubblica delle autonomie che aveva ispirato l'opera degli artefici del reticolo costituzionale dedicato agli enti locali. E del resto, la stessa formulazione della norma appena evocata è

⁸¹ Sulla stessa linea d'onda evocata nel corpo del testo si attesta una recente decisione del Consiglio di Stato (8686/2010, in *Foro amm. CdS.*, 2011, 4, 1184) in cui i giudici amministrativi riconoscono all'ente territoriale (nel caso di specie, la Provincia di Teramo) la legittimazione ad agire in giudizio per la tutela di interessi diffusi ed omogenei di una determinata comunità con riferimento alla lamentata sproporzione tra aumenti delle tariffe autostradali, investimenti effettuati e qualità del servizio. L'iter argomentativo della parte motiva della decisione è spiccatamente originale nella parte in cui giustifica il riconoscimento della predetta *legitimatio ad causam* sulla base del rapporto di *prossimità* tra la comunità locale, rappresentata esponenzialmente dall'ente, ed il territorio sul quale insiste la porzione di rete autostradale interessata dall'aumento tariffario. Cfr., soprattutto relativamente alla fisionomia assunta dagli enti locali a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, F. G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Torino, 2013, 210 (nt. 75).

tutt'altro che casuale, proprio perché stabilire che la Repubblica è formata, in ordine, dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e, infine, dallo Stato restituisce nitidamente l'idea di un prisma che getta la sua base negli enti più vicini alla popolazione e che via via si distende sino al vertice rappresentato dall'ente-Stato, concepito come collante dell'unità ordinamentale.

Agli enti dotati di piena autonomia si contrappongono gli enti pubblici che si collocano in rapporto di strumentalità o di dipendenza dallo Stato o dall'ente territoriale cui fanno riferimento. Questi ultimi sono gerarchicamente sottoposti ad uno o più ministeri (o assessorati a livello locale), cui spetta il dovere-potere di imprimergli un indirizzo politico-amministrativo in funzione del fine pubblico per il perseguimento del quale sono stati creati. Stabilire l'indirizzo generale cui l'apparato organizzativo dell'ente deve conformarsi non si traduce, d'altronde, nel potere di ordinare il compimento di un singolo atto, conservando l'ente un considerevole margine di autonomia operativa, che è la cifra che lo qualifica come strumentale e non come strettamente dipendente dall'ente di pertinenza. Ed invero, dimora proprio in questa sfumatura la differenziazione concettuale che intercorre tra strumentalità e dipendenza⁸².

A tal riguardo in passato è stato rimarcato che, perché si abbia dipendenza, un ente dovrebbe trovarsi nella piena disponibilità di quello di pertinenza, comportando ciò come naturale conseguenza la possibilità per quest'ultimo di revocarne in ogni momento gli organi amministrativi o di controllo e, soprattutto, di imporre non soltanto direttive di ampio respiro ma anche ordini concreti. Si è obiettato che una simile ricostruzione del concetto di dipendenza è soltanto astrattamente ammissibile, non essendo rilevabili

⁸² Non si esprime allo stesso modo G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, in *Banca, Borsa, Titoli di Credito*, 1973, 269 (nt. 46), il quale propone una curiosa interpretazione della linea di confine tra il potere di imprimere direttive generali e quello di emanare ordini particolari agli enti destinatari. Ad avviso dell'Autore, difatti, le direttive investirebbero complessivamente, e dunque più pervasivamente, l'azione dell'ente di pertinenza, indirizzandola -nella sua globalità- al fine istituzionale da raggiungere, laddove, invece, l'ordine esaurirebbe la sua forza imperativa nel regolare un singolo comportamento, lasciando così intatta l'autonomia gestionale. Ci sembra, però, che l'ordine sia l'indice sintomatico della dipendenza- piuttosto che della strumentalità- di un ente rispetto all'amministrazione pubblica, atteso che mediante esso (solitamente non episodico bensì ricorrente nel tempo) quest'ultima ha la completa disposizione del primo. Il potere direttivo evoca, invece, un'idea di *indirizzo* assolutamente compatibile non solo con l'esercizio d'impresa da parte di un ente pubblico ma anche con l'iniziativa economica privata (in tal senso costituisce inoppugnabile testimonianza positiva l'ultimo comma dell'articolo 41 della Costituzione). Va peraltro osservato che legare il concetto di *direttiva* a quello di *dipendenza* e non a quello di *strumentalità* provoca stravolgimenti sistematici a dir poco devastanti. Traslando i termini della questione sul piano delle fonti del diritto, si pensi, ad esempio, ai rapporti tra ordinamento interno ed *eurounitario* (sintagma che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha sostituito l'ormai *démodé comunitario*): la fase discendente mirante all'attuazione delle *direttive*, che indicano l'obiettivo senza ingerire nella scelta delle modalità di raggiungimento dello stesso, è emblematica dell'assoluta compatibilità tra autonomia *gestionale* e *indirizzo*, a meno di non voler postulare la totale *dipendenza* (corrispondente ad una significativa erosione della sovranità) degli Stati membri rispetto agli organi legislativi dell'Unione.

esperienze concrete di tale concezione specialmente per quanto concerne l'esercizio dell'attività d'impresa da parte dello Stato⁸³.

Quest'ultimo assunto è, tuttavia, oppugnabile almeno nella parte in cui si ostina a ritenere il concetto di strumentalità assorbito in quello di dipendenza. È proprio l'esperienza a dimostrare- e la giurisprudenza pressoché unanime mostra di ignorarlo- che alcune strutture di cui lo Stato si serve per l'espletamento di un particolare *munus publicum* sono caratterizzate da uno spettro di autonomia assai ridotto: ne rappresentano esempi lampanti l'impresa-organo, priva di personalità giuridica in quanto intraorganica rispetto all'apparato statale, gli enti ausiliari e, infine, alcune peculiari realtà, come quella rappresentata dagli enti pubblici creditizi siciliani, sottoposti per lungo tempo ad un severo regime di dipendenza dall'ente territoriale di riferimento⁸⁴.

Al contrario, gli enti pubblici economici, creati per sopperire all'inidoneità della normale azione amministrativa in ordine alla cura di determinati interessi pubblici, possono senz'altro essere definiti come strumentali, in quanto dotati di personalità giuridica e abilitati dalla legge ad operare al di fuori di quel rapporto di immedesimazione in cui sono costrette le strutture strettamente dipendenti dall'ente di pertinenza.

L'ente pubblico economico rappresenta in tal senso un'ulteriore evoluzione del processo di funzionalizzazione dell'organizzazione centrale, agevolato indubbiamente dalla circostanza per cui l'ordinaria attività amministrativa non risulta adeguata allo svolgimento di attività d'impresa. Ed infatti, la tradizionale potestà amministrativa è in questi enti rimpiazzata da moduli d'azione e di organizzazione propri del diritto privato.

⁸³ Si allude alla *querelle* tra G. GUARINO, *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e diritto dell'energia*, Milano, 1962, 31 (per il quale, tuttavia, la strumentalità equivale a ciò che noi definiamo dipendenza) e V. OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padova, 1959, *passim* (il quale, invece, si mostra refrattario ad una distinzione tra strumentalità e dipendenza, ritenendo piuttosto che esistano semplicemente enti più o meno strettamente dipendenti dallo Stato).

⁸⁴ Censurato dalla Corte costituzionale con sentenza 35/1992 per violazione della normativa in materia di rapporti di diritto privato inerenti alla struttura societaria. In sostanza, la disciplina in materia di enti pubblici creditizi siciliani è stata ritenuta costituzionalmente illegittima nella parte in cui collideva con alcune norme del diritto societario comune (artt. 2380 e 2383 c.c. in tema di composizione dell'organo amministrativo), attentando in tal guisa alla necessaria uniformità nel territorio nazionale di alcune fondamentali regole relative ai modi di essere dei soggetti privati. La tematica emergente da questo pronunciamento giurisprudenziale è senz'altro quella del diritto privato di fonte di regionale, sulla quale i giudici costituzionali si sono diffusamente soffermati con dovizia di spunti interpretativi sin dagli anni '60 (cfr., in proposito, A. M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, Bologna, 2009). Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che il carattere di strumentalità (*rectius* dipendenza) degli enti creditizi rispetto all'amministrazione regionale fosse compatibile con il dettato costituzionale entro lo steccato dei principi generali della legislazione di diritto privato. Dall'analisi di tale caso concreto è possibile inferire che la condizione dell'ente dipendente, apprezzabile nell'ampio potere di nomina e di revoca degli amministratori da parte del Presidente della Giunta regionale (artt. 5-6 l.r. 39/1991), è ben diversa da quella di strumentalità dell'ente pubblico *imprenditore*, nella gestione del quale l'esercizio di siffatti poteri, lungi dal rispondere ad un criterio di "normalità amministrativa", è ammissibile soltanto nell'ipotesi di grave inosservanza delle direttive generali impartite dall'ente di riferimento.

Alcuni hanno parlato di modello amministrativo indiretto⁸⁵; sembra, invece, più appropriato esprimersi nei termini di amministrazione mediata, in quanto lo Stato (o l'ente territoriale di pertinenza) non si serve di strutture interne alla propria organizzazione, ma delega l'espletamento di determinati compiti a soggetti (il cui principale fine rimane pur sempre quello lucrativo) per la cura, in via mediata, di interessi pubblici⁸⁶.

Il fenomeno di specializzazione che prende così forma per un verso impedisce (*rectius*, dovrebbe impedire) ogni ingerenza dell'ente di pertinenza sulle scelte imprenditoriali dell'ente economico mentre, per altro verso, non consente (*rectius*, non dovrebbe consentire) a quest'ultimo di giustificare la mancata del lucro adducendo come giustificazioni contingenze di natura politica.

Ci siamo in precedenza soffermati sulla centralità dell'ente territoriale nel più ampio ventaglio della geografia istituzionale, e ciò in quanto l'oggetto del nostro lavoro di ricerca è incentrato sugli enti creati dalla Regione siciliana. Appare in questo senso ineludibile il richiamo al suo Statuto speciale (senza ombra di dubbio il più autonomista dei cinque petali di cui è composta la rosa delle autonomie italiane) e, in particolare, alla norma, ivi contenuta, da cui discende la potestà di legiferare in via esclusiva in materia di industria e commercio nonché di incremento e valorizzazione della produzione e delle attività agricole, industriali e commerciali (art. 14, lett. *d-e*).

Il vasto ambito di operatività di tale disposizione ha consentito alla Regione siciliana di avvalersi, al pari dello Stato, di strumenti di sviluppo che hanno assunto le sembianze di enti pubblici economici e, più generalmente, la forma di una partecipazione diretta dell'ente territoriale ad attività industriali di rilevanza strategica. In quest'ottica si può dunque affermare che la Regione siciliana ha agito, nel perimetro delle sue competenze delineato a livello statuario, alla stregua dello Stato centrale, promuovendo la

⁸⁵ È questa la venatura interpretativa che solca le riflessioni di P. MESCHINI, *Alcune considerazioni intorno alla natura giuridica degli enti pubblici economici dell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 868; di T. TREVES, *La direzione delle imprese con capitale statale*, in *Dir. econ.*, 1959, 674; di F. BENVENUTI, *Profili giuridici dell'organizzazione economica pubblica*, in *Prev. soc.*, 1962, 206. Per una ferma critica a tale impostazione, sposata anche da Giannini, Nicolò e Luigi Ferri, cfr., secondo un approccio totalmente condivisibile, A. ARENA, *Spunti sulle società commerciali pubbliche, sugli enti pubblici a struttura istituzionale, sulle società per azioni in mano pubblica e sugli enti pubblici non imprenditori sotto l'aspetto della privatizzazione. In parte disposta, in parte disponenda, in parte attuata, in parte attuanda*, in *Dir. Fall.*, 1994, 188.

⁸⁶ In questo senso sembrano del tutto calzanti le argomentazioni svolte da V. OTTAVIANO, *Impresa pubblica (Voce)*, in *Enc. Dir.*, 1970, 684, ove si osserva che l'impresa è un organismo economico in cui l'interesse pubblico non viene immediatamente bensì *mediatamente* perseguito, restando "l'interesse pubblico esterno all'impresa vera e propria".

creazione di enti pubblici il cui fine⁸⁷ si sostanzia nella cura di un determinato *munus speciale*.

Tutto questo ha provocato una riproduzione del descritto processo di funzionalizzazione dello Stato a livello decentrato: l'ente pubblico regionale è specchio dell'ente pubblico statale sia per quanto concerne le sue vicende costitutive ed estintive sia per quanto attiene ai principi di funzionamento ed organizzazione interna. Come spetta al Ministro competente il compito di determinare l'indirizzo politico-amministrativo generale cui l'ente strumentale statale deve ispirarsi, così compete all'omologo organo regionale fare altrettanto su scala locale, con l'unica complicazione derivante dal fatto che nel nostro ordinamento costituzionale- a differenza che, ad esempio, in quello tedesco- gli assessori regionali non hanno il rango di organi, ragion per cui il potere di controllo e di indirizzo sull'attività degli enti pubblici regionali è in realtà esercitato dal Presidente della Regione e dalla Giunta nel suo complesso (è, pertanto, il frutto di un equivoco l'abitudine invalsa nella prassi di indicare come organi tutori dei vari enti regionali i singoli assessorati competenti per materia)⁸⁸.

L'ente pubblico regionale è, in definitiva, monofunzionale al pari del suo omologo statale e, conseguentemente, può assumere una fisionomia associativa o non associativa (con ciò facendo riferimento alla circostanza della presenza o meno di un organo assembleare che si relaziona, come avviene necessariamente nel caso degli enti territoriali, con un consiglio/giunta cui spetta il potere di governo).

Posta l'identità funzionale e strutturale tra ente pubblico statale ed ente pubblico regionale, occorre ora domandarsi se ed in quale misura residuino profili differenziali tra queste due figure. La risposta a quest'interrogativo si ricava dal limite imposto alla sfera di autonomia degli enti territoriali: l'unitarietà e l'indivisibilità del tessuto ordinamentale nazionale. Quest'ordine di considerazioni, una volta traslato sul piano cartesiano degli

⁸⁷ Avvertiamo il dovere di precisare che nel linguaggio corrente (anche scientifico) i termini "interesse" e "fine" sono utilizzati alla stregua di espressioni sinonimiche. Tuttavia, pur denotando il medesimo oggetto, ostentano una diversa connotazione, in quanto il fine indica qualcosa che si colloca al termine di un percorso e che si esaurisce nel momento in cui viene realizzata laddove l'interesse evoca una realtà permanente nel tempo che, seppur conseguita, non cessa di esistere. Siamo debitori dell'essenziale puntualizzazione alle pagine di G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013, 173. Nell'ambito della nostra trattazione adopereremo i termini nel presupposto della loro fungibilità, auspicando vivamente che ciò non urti (come sarebbe, del resto, comprensibile) la sensibilità degli studiosi del sistema della pubblica amministrazione.

⁸⁸ Sulla differenza tra organi di governo regionali italiani e tedeschi in un'ottica comparatistica, cfr., per tutti, B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa: esperienze costituzionali a confronto*, Lugano-Milano, 2003.

enti pubblici diversi da quelli territoriali, ci offre un quadro più terso di quello che potrebbe discendere da una griglia di disposizioni legislative e regolamentari.

Ed infatti, l'ente pubblico regionale è vincolato alla cura di un interesse pubblico inestricabilmente avvinto al territorio sul quale è innestato l'ente territoriale di pertinenza. Ciò non significa, d'altronde, che la sua attività debba necessariamente svolgersi nello steccato dei confini di quel determinato ambito spaziale, ma che la sua opera di cura e mantenimento dell'interesse pubblico è intimamente avvinta alla realtà locale in cui è sorto. Tale assunto comporta che l'ente regionale, nella cura dell'interesse pubblico cui è preposto, non può in alcun modo violare, al pari (e, quindi, *a fortiori*) dell'ente territoriale, i principi di unità ed indivisibilità dell'ordinamento giuridico interno. Nel novero di questi rientra senz'altro la legislazione in materia di diritto privato, non a caso indicato dall'articolo 14 dello Statuto della Regione Siciliana come limite esplicito della potestà esclusiva regionale in materia di industria e commercio.

Il tema del diritto privato di fonte regionale, affrontato a più riprese e con molteplici sfumature dalla giurisprudenza, è espressivo dell'esigenza, avvertita in chiave costituzionale, che l'attività di ogni ente locale territoriale sia rispettosa di uniformità di disciplina e di trattamento riguardo a quelle materie indissolubilmente connesse all'esercizio delle libertà fondamentali dell'individuo.

Sotto l'aspetto dei controlli, d'altra parte, la Carta costituzionale non opera alcuna distinzione tra ente pubblico statale ed ente regionale: l'articolo 100 Cost., nel disciplinare i poteri di controllo sulla gestione finanziaria attribuiti all'organo di giustizia contabile, menziona esclusivamente gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Tuttavia, è pacifico che tale disposizione non esclude la vigilanza sulla gestione degli enti pubblici regionali, esercitata in concreto dalle singole sezioni distaccate a livello territoriale in cui operano i giudici contabili.

Il predetto controllo è in ogni caso assicurato da un dialogo costante tra il collegio sindacale dell'ente pubblico (che nella realtà siciliana, a seguito della riforma della *governance* degli enti economici attuata con la legge regionale n. 50 del 1973, assume la denominazione di collegio dei revisori) e la Corte dei Conti. Non va taciuto, d'altronde, che alcune disposizioni legislative (come l'articolo 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259) prevedono che un magistrato contabile partecipi alle adunanze degli organi di amministrazione e di revisione degli enti i cui fondi di dotazione sono costituiti e rimpinguati con risorse statali.

2. Quando nel 1912 vide la luce l'Istituto Nazionale per le Assicurazioni, Francesco Saverio Nitti, intervenendo alla Camera dei Deputati, proclamò solennemente che il Governo non aveva promosso la creazione di un nuovo organo statale, bensì di *“una vera e propria impresa, con carattere mercantile, che non differisca dalle similari se non in quanto la proprietà ne appartenga allo Stato invece che ad azionisti e soci”*⁸⁹.

È nostra convinzione che ogni discorso sull'ente pubblico economico così come sull'impresa pubblica in generale non possa prescindere da queste parole e dal disegno politico che esse sottendono. E così, se è vero che il concetto di impresa è difficilmente delimitabile, è altrettanto indubbio che ogni variazione sul tema debba comunque mantenere come fermo il richiamo alla norma codicistica che lo delinea attraverso l'icona dell'imprenditore.

Alcuni autori, seguendo la trama di un filone ermeneutico poco convincente, hanno ritenuto che il fine di lucro non sarebbe intrinsecamente essenziale all'esercizio dell'impresa sulla base dell'assunto per cui l'articolo 2082 c.c., a differenza dell'art. 2247 c.c., non vi allude neanche in via indiretta⁹⁰. Così ragionando si è finito con l'ammettere l'esistenza giuridica di realtà imprenditoriali non lucrative. Tale approccio, d'altronde, non è altro che il frutto di un'assurda aberrazione cromatica che- come avremo modo di argomentare in termini più rigorosi- sovrappone, confondendoli, il piano dello scopo di lucro con quello dei criteri di economicità della gestione. Questi ultimi, difatti, non rappresentano indici qualificatori della sola impresa, essendo innegabile che essi caratterizzano anche il *munus regendi* degli enti pubblici necessari, della famiglia, delle associazioni, dei comitati, delle fondazioni, tutte realtà giuridiche e sociali irriducibili al paradigma della produzione di ricchezza proprio dell'attività imprenditoriale⁹¹.

⁸⁹ Francesco Saverio Nitti, all'epoca Ministro dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio nel gabinetto presieduto da Giovanni Giolitti, fu tra più strenui sostenitori dell'intervento della mano pubblica nel tessuto economico ed infrastrutturale dell'Italia del decollo industriale. Egli, infatti, caldeggiò l'approvazione della legge istitutiva dell'INA- Istituto nazionale per le Assicurazioni-, vero e proprio prototipo di quel modello (l'ente pubblico economico) che riscuoterà, soprattutto nel contesto economico del Meridione d'Italia nel più ampio quadro segnato dallo sviluppo di determinati settori produttivi in cui l'impresa privata non era incentivata ad operare, enorme successo negli anni successivi. Le parole nel corpo del testo sono tratte dagli Atti Parlamentari della Camera dei Deputati, Leg. XXIII, sent. 1909-11, doc. n. 881.

⁹⁰ Tra costoro, G. PASTORI, *Impresa pubblica*, in *Lo Statuto dell'impresa*, Milano, 1986, 103; A. LISERRE, *L'impresa pubblica tra socialità e profitto*, in *Contratto e impresa*, 1988, 817.

⁹¹ Cfr., nello stesso senso del testo, A. ARENA, *op. ult. cit.*, 185, il quale censura con animosa acribia l'ambiguità fuorviante rintracciabile nelle argomentazioni di chi individua nei criteri di economicità i segni qualificatori dell'attività imprenditoriale.

Il *punctum dolens* di questa ricostruzione dottrinale, da cui peraltro la giurisprudenza di legittimità è rimasta sin dagli anni '50 lodevolmente immune⁹², è annidato proprio nella miope ostinazione di non voler riconoscere che il silenzio dell'articolo 2082 c.c. sul fine lucrativo non costituisce un'omissione bensì una presupposizione. Come è stato acutamente messo in luce⁹³, difatti, la norma codicistica non ne parla perché evidentemente lo presuppone e "*non potrebbe non presupporlo*". Il giusto risalto allo scopo di lucro con riferimento alla definizione della fisiologia e della patologia dell'impresa pubblica in generale, e dell'ente pubblico economico in particolare, è condizione essenziale per comprendere la flessione della parabola storica dell'intervento della Regione Siciliana nel tessuto economico ed industriale locale.

In questo momento ci interessa, tuttavia, incanalare la trattazione verso uno sforzo definitorio dell'ente pubblico economico. Per far ciò, è necessario ancora una volta attingere ad un metodo analitico che prenda le mosse da una prospettiva storica.

Come scrupolosamente illustrato dal poderoso studio di Giannini sulle imprese pubbliche in Italia⁹⁴ - in cui vengono minuziosamente passate in rassegna non soltanto le realtà imprenditoriali sorte nel periodo corporativo ma anche quelle germogliate nell'epoca liberale che prende avvio con il Ministero Zanardelli e, più compiutamente, con il secondo Ministero Giolitti-, gli enti pubblici economici hanno nelle imprese-organo il proprio naturale antesignano. Del resto, è già stato specificato che molti enti pubblici erano originariamente pezzi di apparati ministeriali successivamente *disincantati* e resi autonomi mediante la trasformazione in persone giuridiche di diritto pubblico. L'Azienda delle Ferrovie dello Stato, l'Azienda delle Poste italiane, l'Azienda di Stato per i Servizi telefonici derivano, infatti, da un ceppo burocratico e, pur godendo di un proprio patrimonio nonché, sotto l'aspetto del diritto processuale, di un'autonoma *legitimitas ad causam*, rimangono pur sempre organi dell'amministrazione di pertinenza.

⁹² L'orientamento della giurisprudenza di legittimità appare nitidamente orientato in questa direzione sin da Cass., Sez. Un., 1605/1959, in *Foro amm.*, 1959, II, 284, ove si rimarca che "*l'attività dell'ente pubblico economico rappresenta non un mezzo necessario per la diretta realizzazione di un fine pubblico, sibbene un semplice mezzo per conseguire dei lucri partecipando alla vita degli affari*". Nello stesso senso, sempre con riferimento agli enti pubblici economici, già Cass., Sez. Un., 840/1954, in *Giur. it.*, 1955, I, 462; Cass., Sez. Un. 577/1955, in *Giur. it.*, 1955, I, 129. Ancora, Cass. Civ., 2410/1969, in *Dir. Fall.*, 1970, II, 26.

⁹³ G. COTTINO, *Diritto commerciale*, cit., I, 88.

⁹⁴ M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. soc.*, 1958, 227, oggi anche in Id., *Scritti* (1955-1962), IV, Milano, 2004, 363. Ma v. anche F.A. ROVERSI MONACO, *L'attività economica pubblica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da F. Galgano, Padova, 1977, I, 385; A. M. SANDULLI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, Milano, 1979, 3115; G. ROSSI, *La grande impresa fra "privato" e "pubblico" e le leggi speciali*, in *Riv. soc.*, 1980, 401; S. VALENTINI, *Impresa pubblica. Lineamenti giuridici*, Milano, 1980.

Torna nuovamente in rilievo, pertanto, l'enfaticizzata distinzione tra dipendenza ed strumentalità.

L'ente pubblico economico, invero, rappresenta un'evoluzione del paradigma impresa-organo, in quanto dotato di personalità giuridica e sovente (ma non sempre) caratterizzato da una struttura giuridica di tipo corporativo in cui l'organo assembleare è il principale interlocutore dell'organo amministrativo⁹⁵. Questo schema è empiricamente riscontrabile, a livello regionale, nell'organizzazione dell'Ente Siciliano per la Promozione Industriale (e prima ancora della SOFIS, Società Finanziaria Siciliana) che, a differenza dell'Ente Minerario Siciliano e dell'Azienda Asfalti Siciliani, si contraddistingue per la presenza di un'assemblea dei partecipanti al fondo di dotazione.

È chiaro che una siffatta fisionomia differisce vistosamente da quella di una struttura priva di personalità giuridica in cui la presidenza dell'organo amministrativo è istituzionalmente riservata al vertice dell'Amministrazione in cui l'impresa-organo è incardinata: così il Ministro dei Trasporti presiedeva il C.d.a. dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato, il Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni presiedeva il C.d.a. dell'Azienda Poste italiane e così via⁹⁶. Ne risulta pertanto che il legame dell'impresa-organo con l'apparato burocratico di pertinenza è marcatamente teso alla dipendenza piuttosto che alla strumentalità, considerato anche che nell'azienda priva di personalità giuridica difetta l'assemblea dei soci nell'interesse dei quali i sindaci debbono svolgere la propria attività di controllo.

Tuttavia, non è solo l'assenza di una struttura corporativa modellata sullo schema associativo a tracciare il solco che divide il concetto di dipendenza da quello di strumentalità nell'impresa-organo e nell'ente pubblico economico, atteso che- come già accennato- può accadere che quest'ultimo esprima un'organizzazione di natura non associativa. Lo è piuttosto la circostanza decisiva per cui, essendo l'impresa-organo priva di personalità giuridica e retta dal vertice dell'Amministrazione di riferimento, si rivela di gran lunga più agevole irreggimentarla nell'alveo dell'ingerenza burocratica attraverso la

⁹⁵ La distinzione tra enti pubblici a struttura societaria ed enti pubblici a struttura istituzionale è stata posta per la prima volta da A. ARENA, *Società commerciali pubbliche*, cit., il quale indicò con il sintagma "società commerciali pubbliche" gli enti pubblici imprenditori a struttura corporativa (dotati cioè, come l'ESPI, dell'organo assembleare).

⁹⁶ Cfr., in termini generali, G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 84 e le leggi istitutive di ciascuna Azienda autonoma (per le Ferrovie l. 137/1905; per le Poste l. 604/1862- *Riforma postale*).

possibilità non soltanto di impartire un indirizzo amministrativo generale ma anche di ordinare l'adozione di specifici provvedimenti⁹⁷.

L'ente pubblico economico, il cui prototipo assoluto si rispecchia nell'Istituto Nazionale per le Assicurazioni fortemente voluto da un meridionalista quale Nitti ed altrettanto fortemente avversato dai diadochi del pensiero liberista tra cui già spiccava il giovane Luigi Einaudi⁹⁸, risponde proprio all'esigenza di dar vita ad una realtà imprenditoriale in tutto e per tutto (ad eccezione del connotato della titolarità del capitale) assoggettata al dettato codicistico. Questo modello, che tanti consensi raccoglierà su scala nazionale a partire dagli anni della politica economica rampante condotta dal Ministro Giuseppe Volpi (compendiata nell'immagine della celebre corsa della lira verso quota 90) e nella realtà siciliana dal Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia (noto nel gergo locale come "Piano Alessi")⁹⁹ permette infatti di perseguire un

⁹⁷ Ed in questo senso ci sembra che acquisisca decisivo rilievo la differenza, non soltanto nominale, tra *strumentalità* e *dipendenza* e, specularmente, tra *direttiva* ed *ordine*, secondo un approccio ben diverso da quello predicato da G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, cit., 269.

⁹⁸ Sul dissenso espresso da Einaudi al disegno di legge istitutivo dell'INA cfr. l'accurata ricostruzione storiografica di R. FAUCCI, *Luigi Einaudi*, Torino, 1986, 44.

⁹⁹ Il "Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia", varato dal legislatore regionale all'alba degli anni cinquanta dietro costante impulso del Presidente della Giunta Giuseppe Alessi e concepito come ideale prosieguo di quel Piano Marshall che aveva rimpinguato i bilanci dell'IMI e dell'IRI lasciando quasi a bocca asciutta il sistema creditizio regionale (per un'ampia panoramica ed un'accurata ricostruzione delle istanze regionaliste interpretate dagli esponenti del Movimento Indipendentista Siciliano cfr. A. CARUSO, *Il Piano Marshall e la Sicilia: Politica ed economia*, Torino, 2013, 73), pur non sortendo effetti apprezzabili (*rectius* misurabili) in termini macroeconomici, assolse indubbiamente una funzione propulsiva verso quel modello regionale di "incentivazione economica" che la legge 51/1957 prima (istitutiva della Sofis) e la legge 18/1967 poi (con la quale vide la luce l'Espi) consacreranno definitivamente. Sembra tutt'altro che inconferente collocare la programmazione siciliana sulla stessa linea d'onda cavalcata dal Ministro Giuseppe Volpi che, al netto dell'aspetto più caricaturale e propagandistico di una politica di bilancio esasperatamente autarchica e, consequenzialmente, "espropriativa" della leva monetaria, riflette fedelmente l'immagine di un intervento pubblico nel tessuto economico mirato a galvanizzare (nel senso più genuino del termine, ossia creare una differenza di potenziale elettrico, il che equivale allo sforzo necessario a spostare la carica Q- che potremmo leggere alla stregua del livello di produzione- dal punto P1 al punto P2) settori in cui si producono beni strumentali essenziali all'assemblaggio dei beni di consumo e nei quali nessun privato riterebbe opportuno investire. Declinata in tal guisa, l'idea stessa di programmazione, lungi dall'apparire- come predicato dagli hayekiani più irriducibili- come un surrogato demoniaco, può innegabilmente rivelarsi vincente, a patto che non si distenda lungo un arco temporale troppo ampio e che non sia intrisa di venature esasperatamente stataliste. In altri termini, ciò che si intende porre in luce è l'ineludibilità, in senso economico prima ancora che giuridico, dello strumento pianificatore in contesti sociali (prima ancora che produttivi) depressi e penalizzati dall'assenza di un sistema di legalità (elemento che- si noti bene- rappresenta dai primordi della "società dei bisogni" di hegeliana memoria la garanzia più accattivante per qualsiasi investimento; cfr., per una imprescindibile delucidazione dello sfondo sovrastrutturale in cui prende forma il codice civile del 1942, P. RESCIGNO, *Per una rilettura del codice civile*, in *Giur. it.*, 1968, IV, 219; P. BARCELLONA (a cura di), *Scienza giuridica e analisi marxista*, Bari, 1973; L. NIVARRA, *Ipotesi sul diritto privato e suoi anni settanta*, in *Gli anni settanta del diritto privato*, a cura di Luca Nivarra, Milano, 2008, 1) solido e robusto. Da questo punto di vista, la pianificazione economica può rivelarsi un sorprendente strumento di bonifica di aree culturalmente e socialmente attanagliate dalla criminalità organizzata, in quanto è evidente- prima ancora che logico- che l'egida imbracciata dalla mano pubblica attraverso la realizzazione di un modulo (quale è quello personificato dall'Ente siciliano per la promozione industriale) di intervento nel tessuto produttivo si rivela astrattamente in grado di risollevare le sorti del territorio. L'esattezza di tale assunto pare confermata- almeno per quanto concerne l'esperienza siciliana dell'immediato dopoguerra- dal

interesse pubblico- quale può essere quello del finanziamento delle infrastrutture industriali e, più in generale, del rafforzamento dei presupposti per creare economie di scala- attraverso l'esercizio dell'attività di impresa animata dal perseguimento dello scopo di lucro.

Snellezza della struttura organizzativa, alleggerimento del fardello regolamentare interno e rapporti con il personale improntati al regime privatistico costituiscono la cifra dell'ente pubblico economico, che svolge la sua attività mediante negozi di diritto privato. Tale realtà giuridica non va tuttavia confusa con quella di ente pubblico con funzioni economiche. Quest'ultimo, infatti, si pone nei confronti dell'ente pubblico economico in rapporto di *genus-species* e ricomprende nel suo ambito anche l'ente pubblico con funzione di regolamentazione dell'economia¹⁰⁰. L'ente pubblico economico, però, non esercita poteri regolamentari e non potrebbe neanche astrattamente esserne titolare, poiché in tal modo ne sarebbe compromessa l'equiparazione agli imprenditori privati nell'attività di produzione e di intermediazione nello scambio di beni o servizi. Se l'ente pubblico economico potesse esercitare poteri corrispondenti all'esercizio di regolamentazione del tessuto economico in cui si trova a svolgere la propria attività imprenditoriale, si verserebbe in una condizione patologica analoga a quella, recentemente messa in luce nel contesto di un nuovo e ricco filone di studi, che si riscontra nei mercati a piattaforma in cui determinati operatori (*social networks*) agiscono sia come produttori di servizi sia come autorità di regolamentazione della piazza in cui si dipana la loro operatività¹⁰¹. A scanso di equivoci, giova pertanto precisare che l'ente pubblico economico, la cui definizione si cerca qui di delimitare, non è in alcun modo

contenuto della relazione stilata il 25 novembre del 1949 dal vice console statunitense Harris e destinata dal Dipartimento di Stato USA per la consueta attività di monitoraggio sull'utilizzo dei fondi attinti dal Piano Marshall, dal tenore della quale emerge nitidamente la necessità di una politica economica e sociale sostenuta dai partiti di massa al fine di innalzare un resistente argine al fenomeno mafioso che- e qui il corpo del testo si colora di macroscopici risvolti ideologici - durante il fascismo era stato debellato. La questione è densa di spunti utili ad un'ariosa riflessione, se non altro perché richiama l'interprete al compito di ripescare (antecedente logico a quello di rivalutare) lo strumento della programmazione, denudarlo del carico sovrastrutturale che lo appesantisce e vivisezionarlo, come un elemento di chimica inorganica, nella sua formula grezza. Non è questa, d'altronde, la *sedes* adatta allo svolgimento di tali considerazioni, ragion per cui si rinvia alla letteratura più specifica sul tema, tra cui la già citata e recente indagine di Alfio Caruso nonché quella più risalente, ma non meno articolata, di S. ARCIDIACONO, *Sicilia dell'autonomia*, Catania, 1962.

¹⁰⁰ V. OTTAVIANO, *Ente pubblico (Voce)*, cit., 969, ove si specifica che gli enti pubblici che assolvono una funzione di regolamentazione del mercato esercitano a tutti gli effetti poteri pubblici.

¹⁰¹ La letteratura sul tema è sterminata. Per una completa analisi economico-giuridica della materia cfr., nel panorama domestico, E. CAMILLERI, "Facebook credits" e commercializzazione di beni virtuali per social games: l'abuso di posizione dominante alla prova di un mercato con piattaforma plurilaterale, in *AIDA*, XX-2011, 144, e bibliografia ivi citata.

identificabile con l'ente regolatore dell'economia che, invece, esercita veri e propri poteri pubblici.

L'allineamento dell'ente pubblico titolare d'impresa allo statuto fenomenologico dell'imprenditore privato è diretta conseguenza dell'esigenza di creare strutture più idonee allo svolgimento di attività commerciale di quanto possano esserlo organi amministrativi, per quanto autonomi a livello patrimoniale. Questa ovvietà non deve d'altronde tradursi, come purtroppo- ne abbiamo fatto cenno- è avvenuto in passato, in affrettate e radicali soluzioni interpretative che predicano la negazione del carattere di pubblicità degli enti titolari d'impresa. Ed invero, postulare che un ente sprovvisto di potestà amministrative non sia qualificabile come pubblico costituisce un enunciato descrittivo non corrispondente al reale stato delle cose, non tanto perché in contrasto con l'esplicito tenore letterale della legge n. 1303 del 1938 (riguardante gli enti pubblici aventi "*forme di organizzazione e fini economici analoghi a quelli delle imprese private*"), quanto perché il decisivo indice di pubblicità di un ente non è riconducibile ai poteri squisitamente amministrativi di cui questo è dotato (ben potendo questi mancare), bensì alla sua regolamentazione pubblica che la legge allestisce per il perseguimento di un preciso fine istituzionale.

Se ne deduce che l'ente pubblico economico rappresenta senz'altro lo strumento attraverso il quale le esigenze di autonomia rispetto all'apparato burocratico trovano piena realizzazione. Ciò si ricava, del resto, dal riferimento operato dalla legge all'esclusività o prevalenza dell'attività commerciale che qualifica tale categoria di enti (art. 2093, primo comma, c.c.; art. 2201 c.c.), atto a cristallizzare in maniera inequivocabile quel requisito della professionalità che l'ordinamento ricollega espressamente all'attività imprenditoriale. Varcando la soglia di questo *limes*, si ricade nell'ipotesi simboleggiata dall'impresa-organo, organismo privo di personalità (eppur distinto da altri uffici dell'amministrazione) che si scioglie nell'archetipo dell'impresa senza imprenditore¹⁰². In tal caso, difatti, difetta il requisito della professionalità, che- come agevolmente intuibile- non può esser attribuito all'ente nel suo complesso, essendo l'attività ricollegabile esclusivamente all'azienda di cui l'ente stesso si serve per la produzione, l'acquisizione o l'impiego di fattori produttivi. L'azienda o amministrazione autonoma, infatti, sviluppandosi intra-organicamente all'ente di pertinenza, opera sì con

¹⁰² La sistematizzazione di tale categoria si deve a P. VERRUCOLI, *Enti pubblici e impresa*, in *N. riv. dir. comm.*, 1951, 231; nello stesso solco, M. GHIDINI, *Lineamenti di diritto dell'impresa*, Milano, 1961, 65. Questa particolare ipotesi di ente pubblico non economico che esercita attività d'impresa è assimilabile *lato sensu* alle associazioni che marginalmente concludono affari per fini lucrativi. Sull'impresa-organo in generale, cfr. invece M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965, 222.

sistematicità, continuità ed autonomia, ma è ontologicamente priva dell'indipendenza operativa che caratterizza una struttura, quale l'ente pubblico economico, organicamente sganciata dall'organizzazione pubblica.

Il modello compendiato nella formula dell'ente pubblico cui è delegato lo svolgimento d'attività imprenditoriale supera l'antinomia annidata nello schema dell'impresa-organo e offre al contempo piena conferma, apprezzabile anche da una prospettiva empirica, della sostanziale identità tra impresa pubblica e privata, e ciò indipendentemente dal regime economico (capitalistico o collettivistico) in cui essa si svolge¹⁰³.

Questo non esclude, d'altro canto, che l'ente pubblico non economico che svolga attività d'impresa ricada, limitatamente a questo spettro operativo, nel raggio operativo delle disposizioni codicistiche contenute nel V libro (di tale assunto costituisce riscontro positivo, del resto, lo stesso art. 2093, secondo comma, c.c.).

Abbiamo evocato intenzionalmente il fenomeno dell'impresa senza imprenditore ed altrettanto intenzionalmente l'abbiamo definito antinomico, in quanto siamo convinti del fatto che siffatto modello si presti più agevolmente all'asservimento dell'attività imprenditoriale a fini puramente politici. E del resto, soffermandosi sul processo di evoluzione normativa delle aziende autonome statali, questo dato appare ancora più incontrovertibile. A tal proposito, torna utile in questa sede ripercorrere, seppur in termini sintetici, le tappe dell'*iter* di riforma dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato. Gli innumerevoli progetti di ristrutturazione sono unanimemente ispirati dall'intento di creare un organismo in grado di competere con l'analoga attività di altri imprenditori, cessando di rappresentare unicamente un mezzo necessario al perseguimento di un fine pubblico. Sin dall'insediamento della prima commissione di studio Severi, nominata con decreto interministeriale 22/1951, si tentò di conferire all'Azienda poteri adeguati al carattere principalmente industriale della sua attività proponendo, peraltro, di escludere il Ministro dalle funzioni di presidente del consiglio di amministrazione. Questa linea direttrice avrebbe in definitiva condotto all'allestimento di un apparato organizzativo informato allo spirito autonomistico degli enti strumentali, il cui oggetto sociale fosse costituito essenzialmente dallo svolgimento di attività di impresa.

¹⁰³ Postulano l'identità sostanziale dell'impresa pubblica e privata nel momento di maggiore sviluppo del sistema delle partecipazioni statali economisti come G. DI NARDI, *L'impresa nella realtà economica e sociale*, in *Quaderni di Iustitia*, 1962; e G. RUFFOLO, *La grande impresa nella società moderna*, Torino, 1967. Cfr. anche V. OTTAVIANO, *Sulla sottoposizione dell'impresa pubblica alla medesima regolamentazione di quella privata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 269.

Il progetto di riforma più accurato venne esitato dalla commissione Nenni che, nel concepire un disegno di ampia autonomia operativa e più spiccata responsabilità imprenditoriale, aveva tratto ispirazione dall'esperienza del Post Office, avviata in terra britannica dai progetti riformatori maturati in seno ai ministeri *tory* di Macmillan e di Douglas-Home. Le turbolenze politiche e sociali avveratesi in Italia non consentirono tuttavia di tradurre questa proposta in realtà normativa. Almeno sino all'inizio degli anni '90, pertanto, le imprese-organo statali, retaggio di una concezione dell'impresa pubblica ampiamente attecchito sia in ambito nazionale sia (nell'esperienza delle cosiddette aziende municipalizzate) su scala locale, non cambieranno pelle, calcando la scena dell'intervento dello Stato nell'economia insieme con gli enti pubblici economici, che possiamo già definire alla stregua di realtà imprenditoriali *stricto sensu*¹⁰⁴.

Il parallelismo instaurato con l'esperienza britannica acquisirà ulteriore valore nell'ambito della nostra trattazione allorquando ripercorreremo le tappe fondamentali del processo di privatizzazione inaugurato in Italia con la legge 35/1992 (di conversione del d.l. 386/1991): per British Telecom è stato difatti adottato un procedimento simile a quello che ha coinvolto alcune aziende autonome italiane (la cui metamorfosi in ente pubblico economico, nel caso emblematico delle Poste Italiane, ha costituito il preludio alla successiva trasfigurazione in società per azioni), in quanto il legislatore anglosassone ne ha promosso, in prima battuta, lo *spin-off* dal Post Office e, successivamente, la trasformazione in una società a responsabilità limitata¹⁰⁵.

Si può quindi asseverare la tesi per cui l'ente pubblico economico è definibile come lo strumento attraverso il quale lo Stato (o l'ente pubblico territoriale) interviene nel mondo dell'economia smettendo i panni dell'autorità e, conseguentemente, sottoponendo lo svolgimento della sua attività essenziale e costitutiva alle regole del mercato.

Come puntualizzato dalle evocate pronunce della giurisprudenza di legittimità¹⁰⁶, l'operatività dell'ente pubblico economico deve rappresentare un mezzo per conseguire

¹⁰⁴ Sui progetti di riforma dell'Azienda autonoma delle Ferrovie statali cfr., per un'articolata panoramica, M. SANTONI RUGIU, *La struttura giuridica delle Ferrovie dello Stato*, Roma, 1956. In termini ben più concisi, V. OTTAVIANO, *Impresa pubblica (Voce)*, cit., 683, nt. 40.

Quanto all'esperienza britannica, segnaliamo sinteticamente che i più rilevanti interventi normativi di privatizzazione sono stati il *British Aerospace Act* del 1980, il *Civil Aviation Act* del 1980, il *Transport Act* del 1981 (che hanno disposto, rispettivamente, la vendita del *British Transport Docks Board* e di *British Airways*) il *Telecommunications Act* del 1984, il *Gas Act* del 1986, il *British Steel Act* del 1988 ed, infine i *Water ed Electricity Acts* del 1989.

¹⁰⁵ Cfr., per una ricca ricostruzione storico-normativa della materia anche in termini comparatistici, il paper del CNEL *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche*, Roma, 1997, 29.

¹⁰⁶ Si allude alle menzionate Cass., Sez. Un., 1605/1959, in *Foro amm.*, 1959, II, 284, ove si rimarca che "l'attività dell'ente pubblico economico rappresenta non un mezzo necessario per la diretta realizzazione

dei lucri partecipando alla vita degli affari. Volendo sorvolare in questa sede sulle discutibili sfumature di matrice pretoria per le quali l'esistenza del regime concorrenziale non sarebbe in discussione neanche quando l'attività d'impresa pubblica è potenzialmente e non effettivamente concorrente con quella privata¹⁰⁷, è possibile apprezzare la diversità ontologica tra dipendenza (percepibile più distintamente nell'impresa-organo) e strumentalità (cui si informa la monade simboleggiata dall'ente pubblico economico)¹⁰⁸. Ed infatti, quest'ultima esprime un concetto perfettamente idoneo a coniugare l'autonomia di gestione con l'indirizzo pubblico che contraddistingue l'epifania statale nel tessuto economico e finanziario.

Rievocando un adagio inciso nelle considerazioni precedenti, appare convincente sostenere che, mentre nell'ipotesi di attività d'impresa esercitata marginalmente da un ente pubblico non economico il perseguimento dell'interesse pubblico avviene in modo indiretto, con l'ente pubblico economico l'interesse pubblico è *mediato* (e dunque si pone, tracciando un raggio ermeneutico lievemente differente da quello lumeggiato talvolta in giurisprudenza, non in rapporto di fine bensì di complementarità rispetto al lucro oggettivo) dal conseguimento del massimo utile.

Alla luce di queste precisazioni, non può che risultare ancor più chiaro il sostrato politico-economico del disegno di riforma della *governance* delle Aziende autonome strutturate secondo il modello dell'impresa-organo, che è quello di dotare l'organismo produttivo di una personalità distinta dall'organizzazione burocratica non soltanto in termini formali (la sublimazione della soggettività giuridica in personalità giuridica di diritto pubblico) ma anche in modo sostanziale (sostituendo al potere politico di

di un fine pubblico, sibbene un semplice mezzo per conseguire dei lucri partecipando alla vita degli affari “; Cass., Sez. Un., 840/1954, in *Giur. it.*, 1955, I, 462; Cass., Sez. Un. 577/1955, in *Giur. it.*, 1955, I, 129; Cass. Civ., 2410/1969, in *Dir. Fall.*, 1970, II, 26.

¹⁰⁷ Cass. Sez. Un., 551/1954, in *Mass. Giur. it.*, 1950, 145 e Cass., Sez. Un., 3991/1954, in *Giur. it.*, 1955, I, 241, per le quali, appunto, il regime concorrenziale sussisterebbe anche qualora l'attività svolta fosse soltanto potenzialmente concorrente con quella privata. Una simile opzione interpretativa può, nondimeno, rivelarsi fuorviante, almeno nella parte in cui tralascia inspiegabilmente di considerare una nozione basilare di teoria microeconomica, ossia che il regime di monopolio legale esclude in radice uno scenario di libera concorrenza. Ciò che, invece, il monopolio non comprime né annichilisce, neanche nell'ipotesi di cui all'art. 43 della Costituzione, è l'esercizio stesso dell'attività d'impresa informata al metodo lucrativo. In questo senso si esprime, del resto, G. OPPO, *Realtà giuridica globale dell'impresa nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, 591.

¹⁰⁸ La distanza tra il polo della dipendenza e quello della strumentalità è nettamente percepibile nell'*iter* argomentativo di Cass. Roma, Sez. Un., 25 febbraio 1908, in *Foro it.*, 1908, I, 274, sentenza che riconobbe alla Banca d'Italia, qualificata dal legislatore come società anonima e partecipata da soggetti privati, la natura di ente pubblico facendo leva proprio sul particolare rapporto di dipendenza dallo Stato. La conclusione che scaturisce da una siffatta opzione ermeneutica è rappresentata *a contrario* dall'irrelevanza della “pubblicità” del capitale per la qualificazione in termini pubblicistici di un ente costituito in forma societaria. Sulla scia disegnata dalla citata pronuncia si collocano le riflessioni di FERRARA Sr., *Teoria delle persone giuridiche*, Torino-Napoli, 1915, 754 e di C.F. FERRARIS, *La classificazione delle persone morali di diritto pubblico*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1919, 433.

penetrante ingerenza attuato mediante l'*ordine* quello, più debole, dell'indirizzo e del controllo realizzato attraverso la *direttiva*).

Garantendo all'ente pubblico economico la possibilità di agire con prontezza e l'elasticità di cui gode l'imprenditore privato¹⁰⁹, si creano le condizioni per un intervento pubblico nel mercato che non si traduca nei fin troppo noti fenomeni di improduttività e parassitismo. Lo scopo di lucro perseguito da tali enti non dovrebbe dunque sciogliersi, come invece sostenuto da alcuni¹¹⁰, nel *munus publicum* indicato dalla legge istitutiva, essendo quest'ultimo nient'altro che un fine mediato dall'attività commerciale. Ragionando diversamente, affiora il rischio di concepire l'ente pubblico economico alla stregua di un'entità soggettivamente metabolizzata dal pubblico potere quando, invece, la conciliabilità tra attività commerciale ed interesse pubblico non dovrebbe passare per le forche caudine dello snaturamento del concetto di impresa pubblica.

Si potrebbe legittimamente obiettare che questa ricostruzione, il cui acme si apprezzerà nei paragrafi seguenti, non riflette affatto l'esperienza concreta, soprattutto siciliana. Nondimeno, abbiamo avvertito sin dall'inizio che il fine della nostra ricerca non si scioglie riduttivamente in un'analisi del fenomeno, cioè a dire della realtà storicamente manifestatasi, ma intende misurarsi con un approccio basato sul *noumeno*, cioè l'elemento nella sua astratta configurabilità. Il ricorso all'epistemologia concettuale ci consente, in buona sostanza, di vivisezionare i fattori storici, politici e sociali che hanno alterato irreparabilmente la funzione dell'impresa pubblica, che è la stessa assolta da quella privata: il perseguimento del fine di lucro.

Conformemente alla terminologia adoperata dalla citata legge 1303/1938, che, tra l'altro, estese la facoltà di iscrizione alle associazioni sindacali fasciste agli enti pubblici economici che operassero nel campo della produzione ed in regime di concorrenza, il sintagma ente pubblico economico è entrato presto a far parte del vocabolario giuridico.

Tuttavia, qualche autore, con riferimento agli enti pubblici imprenditori (che svolgono cioè direttamente un'attività di produzione o di scambi di beni e servizi) ha utilizzato l'espressione "società commerciali pubbliche" onde alludere a quegli enti partecipati da più soggetti pubblici, caratterizzati da un riconoscimento legislativo della

¹⁰⁹ G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., 78 e, più in generale in un'ottica transnazionale, V. GIOMI, *Stabilità economica e privatizzazioni. Profili giuridici*, Torino, 2006.

¹¹⁰ M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, cit., 227; R. NICOLÒ, *Riflessioni sul tema dell'impresa*, in *Riv. dir. comm.*, 1956, 188, il quale ritiene che il soggetto pubblico imprenditore non possa dissociare completamente l'attività economica dagli interessi pubblici di cui è portatore; L. FERRI, *L'autonomia privata*, Milano, 1959, 323, per il quale la prevalenza dello Stato nel capitale della società commerciale comporterebbe automaticamente il dovere di assoggettare la società ai suoi fini.

personalità pubblica, connotati dal frazionamento del capitale in quote, in cui il controllo ed l'approvazione dello statuto sono rimessi alla potestà statale¹¹¹.

Questa impostazione si rivela essenziale per operare la distinzione, sopra solo accennata con riferimento alla d.l. 356/1990, tra enti pubblici economici caratterizzati da una struttura istituzionale e quelli dotati di una conformazione corporativa (o associativa). I secondi possono senz'altro esser qualificati come società commerciali pubbliche in senso classico (e ciò al fine di tenerle *strutturalmente* distinte dalle società per azioni in mano pubblica di cui all'articolo 2449 c.c.).

In altre parole, società commerciale pubblica in senso classico ed ente pubblico economico a struttura corporativa possono considerarsi, in chiave *causale-funzionale*, termini sinonimici. L'ente pubblico economico organizzato sulla falsariga del modello associativo presenta, infatti, una struttura corporativa che esprime un consiglio d'amministrazione (o consiglio direttivo) ed un organo assembleare, cui spetta, con modalità applicative declinate dalle disposizioni statuarie, l'adozione di tutte le decisioni fondamentali per la vita dell'ente. Come abbiamo rimarcato, nel panorama regionale siciliano la più calzante oggettivizzazione di tale realtà giuridica è ipostatizzata nell'Ente siciliano per la promozione industriale, ove, accanto al consiglio d'amministrazione, al presidente ed al collegio dei revisori, convive l'assemblea dei partecipanti al fondo di dotazione (art. 2, l.r. 50/1973).

La pluralità di partecipanti al capitale di rischio dell'ente pubblico economico non si ravvisa, al contrario, negli enti a struttura istituzionale (*vel* non corporativa) che nell'esperienza siciliana sono riprodotti nell'Ente minerario siciliano e nell'Azienda asfalti siciliani. In questa particolare ipotesi è più intricato "astrarre" la società dall'istituzione, in quanto l'assenza di un organo assembleare ne impedisce, in termini prospettici, l'assimilazione allo schema che anima la società commerciale.

Precisando sin d'ora che il modulo organizzativo dell'Ente siciliano per la promozione industriale, stando anche al tenore delle disposizioni contenute nella legge istitutiva (art. 2, l.r. 18/1967) è riproduttivo di quello proprio degli enti di gestione delle partecipazioni statali (IRI e, per altri versi, GEPI), la classificazione appena delineata assume una valenza pratica rimarchevole nel perimetro di un intervento di privatizzazione

¹¹¹ A. ARENA, *Le società commerciali pubbliche*, cit., 58; T. TREVES, *Le imprese pubbliche*, Torino, 1950, 113; F. CAMMEO, *Società commerciale ed ente pubblico*, Firenze, 1947, 8-9, in cui, disquisendo sul problema della determinazione della natura giuridica dell'AGIP S.p.A., viene operata la distinzione tra società *anonime* di diritto pubblico in senso stretto (come tali connotate in termini *causali* e non solo *strutturali* da un regime pubblicistico) e società *anonime* che, pur essendo partecipate dallo Stato, sono comunque sottoposte in tutto e per tutto al regime comune ed irriducibili alla qualificazione di ente pubblico.

in senso formale. Ed infatti, se in luogo della soppressione e della liquidazione degli enti economici siciliani disposte con la legge regionale 5/1999, vero e proprio spartiacque tra quelle due sponde che potremmo definire Prima (1960-1999) e Seconda repubblica (dal 1999 ai giorni nostri) siciliane nel campo dell'intervento pubblico nel sistema economico, la Regione avesse imboccato la via della privatizzazione, è agevolmente intuibile che la trasformazione dell'ente pubblico economico in società per azioni (fenomeno che Irti, sin dal lontano 1993¹¹², qualificò come privatizzazione in senso formale, distinguendola da quella sostanziale nella quale la partecipazione statale, una volta divenuta azione *ex art.* 2346 c.c., viene ceduta a privati) sarebbe stata più comodamente realizzabile per l'Ente siciliano per la promozione industriale piuttosto che per l'Ente minerario o l'Azienda Asfalti.

La privatizzazione formale degli enti pubblici economici a struttura istituzionale, difatti, non riproduce il paradigma di un gioco a somma zero, bensì quello di una reazione stechiometrica sbilanciata che lascia pur sempre in vita un residuo dell'ente originario. La dimostrazione di quest'assunto è nettamente sussumibile dalle increspature del primo poderoso intervento di ristrutturazione degli enti creditizi (la celeberrima "legge Amato", appellativo giornalistico del d.l. 356/1990), ove il legislatore nazionale aveva espressamente stabilito (art. 12 del citato decreto) che gli enti a struttura istituzionale oggetto della privatizzazione formale sarebbero sopravvissuti alle società per azioni, pur non potendo esercitare direttamente l'attività bancaria.

Nascevano proprio in quegli anni la Fondazione Banco di Sicilia (sopravvissuta al Banco di Sicilia S.p.A.) e la Fondazione Cassa Centrale di Risparmio V.E. per le Province Siciliane (residuo della nuova Sicilcassa S.p.A.), in cui è destinato ad imbattersi chiunque si immerga nelle carte custodite nell'immenso archivio degli enti economici siciliani (si tratta, infatti, degli enti creditizi cui, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 45/1976, era stato affidato il servizio di cassa e tesoreria).

Dalle osservazioni svolte in merito alla struttura organizzativa ed al fine lucrativo di un ente pubblico come quello economico, nella cui natura giuridica nel suo complesso (a differenza di quanto avviene nell'impresa-organo) può riconoscersi il requisito della professionalità nell'esercizio dell'attività commerciale, prende forma una visione "panprivatistica" che tuttavia non esclude, come è parso ad alcuni¹¹³, il perseguimento di

¹¹² Cfr. N. IRTI, *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni*, in *Riv. soc.*, 1993, 465, il quale definisce *privatizzazione sostanziale* la vendita delle azioni delle società in mano pubblica a privati e *privatizzazione formale* la metamorfosi degli enti pubblici imprenditori in società per azioni.

¹¹³ A. LISERRE, *L'impresa pubblica tra socialità e profitto*, cit., 813, il quale, prendendo spunto da G. IUDICA, *Autonomia dell'imprenditore privato ed interventi pubblici*, Padova, 1980, contesta questa

un'armonizzazione dell'impresa pubblica con i valori di solidarietà sociale di cui sono impregnate le norme fondamentali della Costituzione repubblicana.

La stessa visione panprivatistica è peraltro avvalorata dalle norme dettate in materia di delimitazione della giurisdizione sull'impiego presso enti pubblici economici. La normativa in questione, che costituisce ulteriore conferma della collocazione dell'ente economico nella monade del diritto privato, affonda le sue radici nel processo di edificazione dell'ordinamento corporativo, avviato con la Carta del lavoro del 1927 e culminato con la promulgazione della legge 103/1938, stando al tenore della quale gli impiegati di tali enti furono esclusi dal raggio di applicazione del divieto di inquadramento sindacale stabilito per tutti i dipendenti pubblici dalla legge 563/1926 e dal regio decreto 1130/1926.

Crollato l'ordinamento corporativo e, con esso, l'inquadramento sindacale obbligatorio di tutti i dipendenti degli enti pubblici incardinati nelle associazioni professionali (gli enti pubblici economici, per l'appunto; cfr. art. 2093, primo comma, c.c.), la situazione non mutò, in quanto la giurisprudenza di legittimità, ancora una volta ben più avveduta del supremo organo di giustizia amministrativa, ritenne correttamente che la giurisdizione del magistrato ordinario del lavoro sul rapporto di impiego presso gli enti pubblici economici non fosse ricollegabile tanto all'obbligatorietà dell'inquadramento sindacale quanto al fatto che gli enti pubblici che svolgono attività d'impresa sono diversi dagli enti autarchici proprio perché agiscono mediante il ricorso ai negozi di diritto privato¹¹⁴.

visione senza mezzi termini offrendo, peraltro, al lettore l'esempio della privatizzazione di Mediobanca, istituto non afflitto da particolari oneri pubblici di ricapitalizzazione e per il quale, tuttavia, la classe politica dell'epoca ritenne opportuno un riequilibrio della partecipazione proprietaria, fino a quel momento eccessivamente sbilanciata in favore di soggetti pubblici. Avvertiamo l'esigenza di puntualizzare che tale critica sembra inquinata da preconetti di matrice squisitamente ideologica, per i quali il perseguimento del lucro da parte di un'impresa pubblica sarebbe sempre e comunque supino ad un disegno predatorio del capitale privato ai danni dei gioielli dell'economia e della finanza statale. In realtà, è proprio l'asservimento a fini sociali (*rectius* politici) a depauperare le potenzialità produttive degli enti pubblici imprenditori e delle società in mano pubblica in senso moderno, in quanto idoneo a distoglierli dall'obiettivo di produzione della ricchezza.

¹¹⁴ Il pluridecennale contrasto tra giurisprudenza amministrativa e di legittimità sulla giurisdizione in ordine alle controversie sul rapporto di lavoro alle dipendenze dell'ente pubblico economico, sui regolamenti organici e la determinazione delle promozioni è puntualmente ricostruito da G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 87. Riconducibile al diritto privato è anche la disciplina riguardante l'aspettativa del dipendente dell'ente pubblico economico per cariche elettive: cfr. O. PAPINI, *Dipendenti di enti pubblici economici ed aspettativa per cariche elettive*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 1994, VIII. Di diverso avviso si mostra G. VISENTINI, *Osservazioni sulla natura giuridica della Gepi*, cit., per il quale l'assoggettamento dell'ente pubblico economico al regime privatistico varrebbe soltanto per la disciplina del rapporto di lavoro e per l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese, restando la regola generale quella dell'applicazione del diritto pubblico (già in questi termini A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, 428, per il quale i casi in cui si realizza una formale sottoposizione della pubblica amministrazione al regime del diritto privato non valgono ad escludere la signoria del diritto pubblico). Recentemente, la Corte di Cassazione (Cass. Civ.,

Tale approccio, applicabile anche ai provvedimenti attinenti al piano dell'organizzazione dell'ente pubblico economico (adozione delle piante organiche, definizione dei criteri per le promozioni), conferma che gli atti posti in essere dagli enti pubblici che svolgono attività imprenditoriale sono in tutto e per tutto equiparabili ai regolamenti emanati da una qualsiasi impresa privata. La riforma dell'articolo 409 c.p.c. attuata con legge 533/1973 ha positivamente convalidato l'esposta ricostruzione giurisprudenziale, sancendo espressamente la sussistenza della giurisdizione della magistratura ordinaria in ordine ai rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica.

In dottrina si è sostenuto che la regolamentazione del rapporto di impiego ha contribuito in maniera decisiva all'enucleazione della categoria giuridica rappresentata dall'ente pubblico economico¹¹⁵. In realtà, va precisato che la normativa allestita dal legislatore dell'ordinamento corporativo e, successivamente, di quello repubblicano non è altro che la naturale *translatio* sul piano processuale di una sistematizzazione dell'ente pubblico economico già consolidatasi nel diritto vivente. Ne costituiscono cristallina testimonianza le citate pronunce della Corte di Cassazione che, sin dagli anni '50, hanno delimitato la nozione di ente economico con precisione adamantina, ricollegandola esclusivamente a quei soggetti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico che agiscono in regime di concorrenza, anche potenziale.

Tratto comune a tutti gli enti pubblici economici statali è l'assenza di una regolamentazione di carattere generale a livello legislativo, particolare che costringe l'interprete a cimentarsi nell'analisi delle svariate fonti statutarie. La legge 1956/1589, istitutiva del Ministero delle Partecipazioni Statali, si limita difatti ad offrire alcune scarse disposizioni di ordine generalissimo, tra le quali spicca l'articolo 3, mediante il quale si dispose il trasferimento di tutte le partecipazioni statali ad appositi enti di gestione, che avrebbero dovuto operare- secondo un'impostazione che abbiamo avuto già modo di criticare e che destruttureremo più analiticamente nel paragrafo seguente- secondo criteri di economicità.

Al contrario, il panorama siciliano si caratterizza per una quadro normativo centripeto, il cui perno è costituito dalla già citata legge regionale 1973/50, vera e propria

10992/2008) ha ribadito che le controversie inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti di consorzi di bonifica (i quali hanno natura di enti pubblici economici) rientrano nella sfera di giurisdizione della magistratura ordinaria in quanto regolate, anche se coinvolgenti profili attinenti al piano organizzativo, dal regime di diritto privato.

¹¹⁵ Cfr. G. CORSO, *op. ult. cit.*, 87; e già V. OTTAVIANO, *Ente pubblico (Voce)*, *cit.*, 969, ove si evidenzia con particolare enfasi il ruolo decisivo della regolamentazione del rapporto di impiego all'enucleazione della categoria dell'ente pubblico economico.

Grundnorm riguardante la struttura, il funzionamento e l'organizzazione degli enti economici. Questo provvedimento rappresenterà il punto di riferimento costante della nostra trattazione sull'esperienza della Regione-imprenditrice, essendo ivi contenuta ogni disposizione relativa alla programmazione ed alle politiche industrialiste che hanno segnato il sistema produttivo siciliano dal 1957 sino al 1999. Se si pensa, del resto, al fatto che ancora oggi alcuni degli articoli di questa fonte normativa sono vivi nella prassi burocratica regionale (soprattutto con riferimento alle norme concernenti la gestione commissariale), ci si rende conto dell'importanza cruciale di questo tassello nell'ambito del vastissimo mosaico legislativo e regolamentare riguardante l'industria ed il commercio.

Una rassegna esaustiva di tutti gli enti pubblici economici statali che hanno incarnato il prototipo della formula dell'intervento pubblico nell'economia nazionale sin dagli anni trenta è assolutamente impossibile. Occorrerebbero singole trattazioni monografiche soltanto per delineare i profili storici degli enti pubblici imprenditoriali che più marcatamente hanno segnato il sistema industriale italiano ed altri fiumi di inchiostro dovrebbero scorrere per tracciare le vicende più o meno opache che hanno condotto a quella che poi è stata la fallimentare parabola storica dell'impresa pubblica: emblematici al riguardo sono gli scandali che hanno funestato la gestione manageriale, tra gli altri, dell'EFIM (Ente finanziamento industria manifatturiera) e dell'ISVEIMER (Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale, nato nel lontano 1938 e trasformato in vero e proprio ente pubblico economico nell'immediato dopoguerra con la legge 298/1953). Ad essi si intreccia la parabola degli enti di gestione delle partecipazioni statali, soggetti di diritto pubblico che hanno qualificato la propria attività imprenditoriale nella gestione dell'immensa galassia dell'azionariato pubblico: il tratto caratteristico di queste realtà giuridiche è rintracciabile nella nozione di controllo, inteso come elemento fondamentale del processo di enucleazione giuridica delle *holdings*¹¹⁶.

¹¹⁶ Sul sistema delle partecipazioni statali la letteratura, sia giuridica sia storica, è davvero sterminata. Si rinvia, pertanto, senza pretesa di esaustività, a S. CASSESE, *Enti di gestione e partecipazioni pubbliche*, Milano, 1962; ID., *Problemi di Storia delle partecipazioni statali*, in *Le imprese a partecipazione statale*, a cura di G. Minervini, Napoli, 1972, 3; A. ROSSI, *Società con partecipazione pubblica (Voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990, XXIX; F. MERUSI- D. IARIA, *Partecipazioni pubbliche*, in *Enc. giur.*, Roma, 1993, XXII; G. DI CHIO, *Società a partecipazione pubblica (Voce)*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. Comm., Torino, 1997, XIV; A. PAPA MALATESTA, *Partecipazioni pubbliche (Voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1995, X; O. GIACCHI, *Introduzione al problema giuridico delle partecipazioni economiche dello Stato*, in *Riv. soc.*, 1956, 767; S. D'ALBERGO, *Le partecipazioni statali*, Milano, 1960; G. FERRI, *Pubblico e privato nelle partecipazioni statali*, in *Riv. dir. comm.*, 1988, 413; G. SENA, *Problemi del cosiddetto azionariato di Stato: l'interesse pubblico come interesse extrasociale*, in *Riv. soc.*, 1958, 43; G. GUARINO, *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali, cit.*

Nell'esperienza siciliana una funzione analoga è stata svolta dall'Ente siciliano per la promozione industriale e-per certi versi, pur con le necessarie puntualizzazioni che saranno svolte al momento opportuno- dalla Società Finanziaria Siciliana.

L'elemento del controllo nell'ente pubblico economico *holding* deve essere ritenuto, a differenza di quanto sostenuto da alcuni autori¹¹⁷, requisito indefettibile per la definizione di tale categoria giuridica.

Nondimeno, laddove l'IRI nacque come istituto transitoriamente deputato all'assestamento del sistema bancario e finanziario nazionale in seguito al terremoto economico del 1929 e soltanto successivamente divenne una realtà economica stabile autonoma e dotata di un proprio fondo di dotazione¹¹⁸, l'Ente siciliano per la promozione industriale, sorgendo dalle ceneri della SOFIS, germogliò invece sin dall'inizio come ente economico di natura *lato sensu* finanziaria, esibendo nel controllo delle partecipazioni regionali l'*imprinting* che lo differenzia dall'Ente minerario e dall'Azienda Asfalti.

La giurisprudenza distingue, in virtù di un'impostazione metodologica ormai consolidata¹¹⁹, l'*holding* pura dalla *holding* operativa, indicando con il primo sintagma la sola attività di gestione dei pacchetti azionari e con il secondo la ricorrenza ulteriore di attività di natura ausiliaria e finanziaria. È chiaro, anche stando a questa concettualizzazione, che in entrambi i frangenti l'ente pubblico *holding* influenza la società controllata determinandone in un modo o nell'altro le scelte gestionali.

La partecipazione maggioritaria al capitale delle società controllata costituiva una prescrizione, almeno per quanto riguarda lo scenario siciliano, derivante direttamente da un'espressa disposizione di legge (art. 25 della l.r. 1973/50), derogabile soltanto nell'ipotesi di concorso con altri enti o istituti di diritto pubblico e di iniziative contrassegnate da particolari esigenze di qualificazione tecnica e promozione economica. Che poi storicamente l'Ente siciliano per la promozione industriale, così come- per le finalità statutarie di rispettiva competenza- gli altri due enti regionali (Ente minerario ed Azienda Asfalti), abbiano talvolta sovvertito, sulla spinta di ingerenze del governo regionale che si sono spinte ben al di là del semplice potere di indirizzo, il tenore di tale

¹¹⁷ Cfr., fra gli altri, P. GUERRA, *Appunti in tema di "holding"*, in *Riv. dir. comm.*, 1954, 113. Nel senso del testo, invece, R. FRANCESCHELLI, *Natura dell'IRI*, in *Riv. dir. comm.*, 1954, 465.

¹¹⁸ Per una completa rassegna della normativa dedicata all'IRI cfr., per tutti, F. CALABRIA, *Istituto per la ricostruzione industriale- IRI (Voce)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, XXIII.

¹¹⁹ V., da ultimo, Cass., Sez. Un., 25275/2006, in *Giustizia civ.*, 2007, I, 888; cfr., inoltre, Cass., 6328/1985, in *Dir. Fall.*, 1986, 206, ove si pone l'accento sulla natura privatistica dell'attività di gestione delle partecipazioni azionarie svolta da IRI, ENI, Ente Cinema ed altri enti di gestione. Per la giurisprudenza di merito, v. per tutti Trib. Padova, 2-11-2001, in *Società*, 2002, 583, con nota di Porcari; Trib. Catania, 3-01-1997, in *Dir. Fall.*, 1997, 415, con nota di Ragusa Maggiore e De Sensi.

eccezione è circostanza assolutamente ininfluyente ai fini della delimitazione giuridica della categoria di *holding* pubblica.

L'elemento del controllo nella fisionomia della *holding* si rivela talmente pregnante che lo stesso formante giurisprudenziale¹²⁰, sulla scia di sofisticate ricostruzioni dottrinali¹²¹, ha riconosciuto cittadinanza giuridica anche a quella particolare fattispecie che va sotto il nome di *holding* personale, con cui si identifica la persona fisica a capo di più società di capitali in veste di titolare di quote o partecipazioni azionarie che svolga professionalmente e con una stabile organizzazione (il richiamo all'articolo 2082 c.c. si rivela ancora una volta ineludibile) attività di controllo, di indirizzo e di coordinamento delle medesime realtà societarie, non limitandosi a rivestire la mera qualità di socio.

Il modello di *holding operativa* rispecchia fedelmente la natura giuridica dell'IRI o dell'ESPI, il cui oggetto sociale non si scioglie esclusivamente in un'attività di gestione delle partecipazioni azionarie, ma contempla anche lo svolgimento di compiti istituzionali quali la costituzione di società per azioni, le necessarie operazioni di risanamento e di ristrutturazione di quelle esistenti e le strategiche concentrazioni di aziende operanti in settori produttivi omogeni o complementari.

Alla luce di queste considerazioni di ordine generale, è agevole intuire che il modulo operativo più congeniale a questa forma di intervento della mano pubblica nel settore economico è quello dell'ente strumentale che, a differenza dell'ente non economico che svolge attività d'impresa, gode- come abbiamo avuto modo di dimostrare- di uno spettro di autonomia maggiormente idoneo, almeno sulla carta, a conferirgli una perfetta autonomia gestionale al riparo da influssi politici che travalichino il semplice potere di indirizzo.

Le società finanziarie venute alla luce a seguito della legge bancaria varata dietro l'irresistibile impulso di Donato Menichella, provvedimento fondamentale che assicurò (sulla scia di quanto avvenuto pochi anni prima negli Stati Uniti d'America con il Glass-

¹²⁰ Cfr., in proposito, l'interessate *iter* motivazionale di Cass. Civ., 12113/2002, in *Giustizia civ.*, 2002, I, 3077, ove si specifica che la configurabilità di un'autonoma impresa, come tale assoggettabile alle procedure concorsuali disciplinate dalla legge fallimentare, si esplica in atti, anche negoziali, posti in essere in nome proprio dall'*holder* persona fisica e come tali idonei a perseguire utili risultati economici, per il gruppo o alcuni suoi componenti, *causalmente* ricollegabili all'attività di controllo e gestione.

¹²¹ Cfr., da ultimo, S. RONCO, *Holding personale e fallimento del "socio tiranno"*, in *Società*, 2006, 320; C. BLATTI- G. MINATOLI, *Il fallimento della holding personale tra nuovo diritto societario e riforma della legge fallimentare*, in *Fall.*, 2006, 424; T. TOMASI, *Osservazioni in tema di fallimento della holding personale*, in *Impresa*, 2006, 1502. Più specificamente, i delicati profili della responsabilità della persona fisica-*holding* scaturente dalla lettura sistematica dei primi due commi dell'art. 2497 c.c. sono esaminati da C. ANGELICI, *La riforma delle società di capitali*, Padova, 2006, 201.

Steagall Act¹²²) la recisione di quel perverso viluppo di legami tra il compartimento del credito e quello- ben più insidioso- dell'investimento in strumenti finanziari ¹²³, ostentavano pertanto la forma di enti pubblici economici e la sostanza di società commerciali.

Tuttavia, tali enti a struttura corporativa, impeccabile oggettivazione dell'assunto che nega ogni diversità ontologica tra impresa pubblica e privata, tracimarono, almeno per quel che riguarda il panorama statale, in un'articolata catena di comando in grado di minarne l'efficienza operativa: ed infatti, per ogni scompartimento industriale nel quale si trovò ad operare, l'IRI costituì un'ulteriore rosa di società finanziarie cui spettava, a loro volta, la gestione delle partecipazioni detenute nelle singole realtà produttive. Venne a crearsi in tal modo una sorta di piramide al vertice della quale si attestava l'ente pubblico economico (nelle vesti di società commerciale pubblica in senso classico) e, a cascata, una serie di società finanziarie (aventi la natura di società per azioni) che controllava il nodo nevralgico della complessa figura geometrica, la cui base era infine costituita dalle singole imprese operanti nel campo della produzione e dello scambio di beni e servizi.

¹²² Il provvedimento varato dal Congresso statunitense nel 1933 nel pieno della Grande Depressione spezzò il legame, altamente tossico a livello sistemico, tra attività bancaria tradizionale ed *investment banking*. Il divieto di utilizzare il risparmio popolare in operazioni diverse dall'erogazione del credito fu importato dal futuro Governatore della Banca d'Italia Donato Menichella, profondo conoscitore del sistema finanziario statunitense (a tal punto che il Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi lo incluse nella ristretta delegazione che l'accompagnò nel famoso viaggio oltreoceano svolto nello stesso mese in cui a Palazzo Barberini si consumava la scissione socialista). Il Glass- Steagall Act, autentico monumento al salutismo creditizio, cadde sotto i colpi del Gramm-Leach-Bliley Act (noto ai più come *Citygroup Act*, perfetto esempio di norma *ad personam* a stelle e strisce), di fattura repubblicana ma recante la firma del democratico Bill Clinton (era il 1999). Nel tradurre in realtà normativa la formula inversa, tuttavia, il legislatore italiano fu più rapido: già nel 1993 l'alacre Direttore Generale del Tesoro, tra i più promettenti allievi di Federico Caffè, predispose l'abrogazione della legge Menichella, reintroducendo la "*catoblepica*" (aggettivo assurto agli onori delle cronache grazie all'estro di Fabrizio Barca che l'ha rievocato a mo' di Golem dalle pagine di Plinio e dalle ottave del Morgante di Pulci) figura della banca mista. La miopia di una simile scelta politica si è riversata, come a tutti tristemente noto, nei tessuti più profondi dei debiti sovrani. Sembra, tuttavia, che la schizofrenia insita nel principio del *too big to fail* sia in procinto di esser debellata da interventi legislativi (o da proposte in tal senso) volti a restaurare la regolamentazione rooseveltiana: cfr., a tal riguardo, il disegno di legge depositato dai senatori Elizabeth Warren e John McCain giornalmisticamente battezzato come 21st Century Glass-Steagall Act, consultabile collegandosi al sito web del Senato statunitense.

¹²³ La legge bancaria 636/1938 conteneva le principali disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia, istituiva le banche di interesse nazionale insieme con altri istituti di credito aventi particolari caratteristiche sottoponendoli ad una regolamentazione derogatoria rispetto a quella di diritto comune. Il sostrato normativo di questo provvedimento rappresenta il paradigma sul quale il legislatore del 1942 riprodusse la fattispecie delle società di interesse nazionale che, attualmente regolate dall'articolo 2451 c.c., costituiscono una sottospecie delle società per azioni di diritto *singolare*. Ed infatti, l'espressione "interesse nazionale" può senz'altro considerarsi sinonimica di quella "interesse pubblico", come del resto traspare dalle pronunce giurisprudenziali dell'epoca in materia di enti pubblici imprenditori e società in mano pubblica. Cfr., a tal riguardo, M.S. GIANNINI, *Persone giuridiche pubbliche e private*, in *Stato e diritto*, 1940, 128.

Un'affine configurazione interessò l'ENI, costituito in persona giuridica di diritto pubblico dalla legge 136/1953, sotto il cui ombrello operavano altre *holding* operative nel settore degli idrocarburi e dell'approvvigionamento energetico¹²⁴.

Sotto quest'aspetto, pertanto, va riconosciuto che la formula operativa adottata dalla Regione Siciliana per innescare la propulsione industriale isolana si è rivelata più agile e snella, atteso che né la Società Finanziaria Siciliana né, successivamente, l'Ente siciliano per la promozione industriale si sono serviti di ulteriori protesi per la gestione, il controllo ed il coordinamento delle innumerevoli partecipazioni societarie.

3. Una volta delineato e riempito di contenuto il sintagma nominale "ente pubblico economico", occorre diradare la nube di equivocità che avvolge la storia di un concetto, quello dell'impresa pubblica, in cui il divario tra ciò che "deve essere" e ciò che "è stato e continua ad essere" ha ingenerato un'irrefrenabile proliferazione di errori, sovrapposizioni e malintesi.

È nostra intenzione, detto altrimenti, incastonare un contributo nel mosaico di una teoria dualistica fondata su un approccio sistematico che tenga ben distinto l'ente pubblico che esercita attività d'impresa dalle altre persone giuridiche di diritto pubblico che perseguono fini differenti da quello lucrativo. Per svolgere diligentemente questo compito, s'impone come requisito necessario ed ineludibile muovere dal seguente assunto: l'impresa costituisce una categoria giuridica unitaria e monolitica, non frazionabile e non scomponibile.

L'impresa, infatti, rispecchia un'unica fattispecie astratta, indipendentemente dalla circostanza che ad esercitarla sia un soggetto pubblico o privato, ragion per cui bandire dal suo statuto fenomenologico il fine lucrativo equivale a snaturarla.

Come si è già avuto modo di mettere in luce, alcuni interpreti hanno ritenuto che lo spirito dell'impresa sia legato esclusivamente al *metodo economico* (espressione che designa sinonimicamente il criterio di economicità della gestione) e non anche al perseguimento del profitto¹²⁵. Una simile impostazione metodologica si ricaverebbe,

¹²⁴ Cfr. R. COLTELLI, *Il fondo di dotazione negli enti pubblici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, 464 nonché la legge istitutiva dell'ente *de quo*, ossia la l. 136/1953.

¹²⁵ Dell'evocato orientamento dottrinale si è dato conto nelle considerazioni precedenti. In particolare, cfr. M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, cit., 227; R. NICOLO', *Riflessioni sul tema dell'impresa*, cit., 188; L. FERRI, *L'autonomia privata*, cit., 323. Più recentemente, A. LISERRE, *L'impresa pubblica tra socialità e profitto*, cit., 813; G. PASTORI, *Impresa pubblica*, cit., 103; F. GALGANO, *Disposizioni generali sulla dichiarazione di fallimento* (art. 1-22 l. fall.) in *Commentario al codice civile* a cura di Scialoja-Branca, 1974, 62, ove si allude al concetto di metodo utilitario, che nulla apporta in termini

stando a questa ricostruzione, da una saggia interpretazione dell'articolo 2082 c.c., che non fa parola, nemmeno in termini allusivi, della tensione lucrativa.

È stato giustamente osservato, tuttavia, che la mancata allusione al fine lucrativo non costituisce un'omissione quanto piuttosto, come abbiamo osservato parafrasando un concetto già magistralmente sviscerato da altri¹²⁶, una presupposizione.

In altri termini, escludendo dal perimetro definitorio il fine di lucro e relegandolo ad elemento accidentale della fattispecie, non si fa altro che ridurre il paradigma dell'impresa pubblica a quello di enti, figure o realtà *causalmente* differenti.

Ed infatti, avvalorare la tesi per cui il criterio di economicità della gestione rappresenterebbe il segno qualificatore dell'attività d'impresa conduce all'estrema conseguenza- senz'altro fuorviante- di ridurre lo statuto fenomenologico delle società commerciali a quello delle associazioni, delle fondazioni, degli enti pubblici territoriali (o necessari) e delle altre formazioni sociali come la famiglia. Chi potrebbe obiettare, d'altronde, che questi enti non debbano essere governati secondo criteri di economicità? È inconfutabile, invero, che anche la gestione di un ente necessario che persegue esclusivamente fini sociali debba esser condotta secondo il metodo economico, a meno di non voler comprometterne la stabilità.

Va da sé, pertanto, che l'impresa, anche ove esercitata da un soggetto di diritto pubblico, rimane pur sempre animata dallo scopo lucrativo. Ogni elaborazione dogmatica che non tenga in debito conto questo inconfutabile postulato si presta pericolosamente ad alimentare l'equivoco secondo cui l'impresa pubblica sarebbe, prima ancora che uno strumento di produzione, un mezzo politico.

Da una lettura sistematica degli articoli 2082, 2247 e 2555 c.c. è immediato inferire che la nozione di impresa scorre nell'alveo di un'attività il cui scopo principale, perseguibile attraverso l'alchemica combinazione dei vari *inputs*, si sostanzia nella tensione al profitto. Non si comprende, dunque, per quale ragione il *munus publicum*

contenutistici allo scopo lucrativo. Cfr., per un'ampia ricostruzione del dibattito, R. ALESSI, *L'impresa agricola*, Torino, 2011, 23, ove si dà atto dell'abbandono da parte dell'ormai prevalente dottrina del (giusto) convincimento secondo cui la configurabilità della fattispecie di cui all'art. 2082 c.c. richiederebbe la ricorrenza dello scopo lucrativo. Reputa la finalità lucrativa requisito essenziale dell'impresa, sia essa commerciale sia essa agricola, T. ASCARELLI, *Corso di diritto commerciale*, Milano, 1962, 188. Cfr., più ampiamente, V. BUONOCORE, *Imprenditore (Voce)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, 521. A dir poco stucchevole ci sembra l'interpretazione che la giurisprudenza di legittimità offre della norma in commento, fondata sull'irrelevanza giuridica dello scopo lucrativo nell'attività svolta dall'imprenditore (in questi termini si esprime Cass. Civ., 16612/2008, in *Giustizia civ.*, 2008, 6, 977).

¹²⁶ G. COTTINO, *op. cit.*, 88; A. ARENA, *Spunti sulle società commerciali pubbliche*, *cit.*, 184; ID., *L'impresa pubblica e la sua inesistenza giuridica*, *cit.*, 63; ID., *Contributo alla sistemazione giuridica degli enti pubblici che esercitano un'attività economica*, in *Riv. dir. civ.*, 1960, 80 ed in *Impresa e società*, 1965, 29.

possa inquinare lo spettro ontologico dell'ente strumentale a tal punto da concepire l'interesse pubblico ed il fine di lucro come due momenti collidenti. In realtà, questi elementi riposano su due piani differenti, l'uno attinente alla *creazione*, l'altro alla *devoluzione* della ricchezza.

Affinché questa affermazione possa acquisire un significato compiuto, si pone come assolutamente necessario, in termini pregiudiziali, chiarire se il fine di ripartizione degli utili realizzati, indipendentemente dal colore (pubblico o privato) del capitale di comando, debba esser ascritto alla società nel suo complesso, ai soci o, ancora, ad entrambi. È noto che in dottrina gli orientamenti sono assai stratificati.

Una linea di pensiero indubbiamente originale, ormai abbandonata per le conseguenze paradossali cui conduce, assume che la differenza ontologica tra società ed associazione non si rintraccia tanto in una regola di matrice teleologica quanto piuttosto in un principio di carattere strutturale, per il quale si predica che, mentre l'ordinamento della prima fattispecie (quella societaria) sarebbe connotato dall'individualità dei soci, quello della seconda (associativa) si fonderebbe sulla fungibilità degli associati¹²⁷.

Secondo altri, invece, la causa del contratto di società attecchirebbe nel fine lucrativo dei singoli soci (*lucro soggettivo*) e non anche della persona giuridica esponenziale¹²⁸. Una tale visione, opportunamente enfatizzata, induce a considerare elemento essenziale del *pactum unionis* societario la ripartizione della ricchezza prodotta

¹²⁷ È la nota tesi sostenuta da FERRARA sen., *Le persone giuridiche*, Torino, 1956, 74, evocata da FERRARA jr., *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1999, 255 (nt. 1). Il criterio dell'infungibilità dei membri, ritenuto tipico della fattispecie societaria, collide tuttavia con le norme in materia di società di capitali e non trova, peraltro, totale applicazione nel distretto codicistico delle società di persone (si pensi, ad esempio, al contenuto degli artt. 2252, 2269, 2284 c.c.).

¹²⁸ Cfr., in questi termini, G. FERRI, *Delle società*, in *Commentario al codice civile* a cura di Scialoja-Branca, Bologna, 1955, 35. Tuttavia, il medesimo autore in *Le società*, Torino, 1971, 293 nt. 6, abbraccia una nozione più ampia di società, mostrando, da un lato, di svalutare l'importanza della distribuzione degli utili nella determinazione dei connotati *causali* della fattispecie societaria, e mantenendo comunque fermo, dall'altro, il presupposto necessario della produzione di nuove ricchezze (e cioè di un reddito), non bastando a qualificare un'attività come imprenditoriale il semplice risultato economico volto a diminuire un danno o a ripartire un rischio. Nondimeno, la realizzazione del guadagno può realizzarsi pacificamente attraverso la riduzione dei costi: così G. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 1950, 134. In questa direzione si rivela ancora attuale la ricostruzione di T. ASCARELLI, *Considerazioni in tema di società e personalità giuridica*, in *Riv. dir. comm.*, 1954, 333, ove si osserva che le mutue di diritto privato non possono dirsi animate dallo scopo di lucro, in quanto il loro lucro è né più né meno che un saldo. Questo spunto ci tornerà utile allorché tratteremo della natura giuridica di una delle più importanti società controllate dall'Ente siciliano per la promozione industriale, ossia la Resais S.p.A. E, del resto, non può sostenersi, indipendentemente dall'adozione della forma societaria operata dal legislatore, che un ente abbia scopo di lucro quando deve semplicemente bilanciare le uscite con le entrate. L'obiettivo della divisione degli utili conseguiti, inteso come elemento necessario della causa del contratto di società, è invece enfatizzato da G. AULETTA, *Il contratto di società commerciale*, Milano, 1937, 155 e da G. VISENTINI, *Disciplina delle società e legislazione bancaria- Autonomia privata e funzione*, Milano, 1971, 29. Più recentemente, F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, Padova, 1999, I, 213; G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. Diritto delle società*, Torino, 2004, 29, ove si ammette la ricorrenza del lucro soggettivo anche nell'ipotesi di un generale vantaggio patrimoniale a favore dei soci.

tra i singoli componenti la compagine sociale, escludendo pertanto dalla cornice della nozione di impresa ogni attività esercitata a scopo di beneficenza.

Un diverso orientamento richiede, a sua volta, che il fine lucrativo animi indistintamente le società commerciali ed i soci, secondo un approccio che potremmo definire di compenetrazione sostanziale tra lucro oggettivo e lucro soggettivo¹²⁹.

Tuttavia, reputiamo più convincente sostenere, riconsiderando e rivisitando una tesi già propugnata in passato¹³⁰, che la causa del contratto di società non subisca affatto uno svuotamento nell'ipotesi in cui la totalità o una parte degli utili conseguiti sia *devoluta* a particolari finalità. Nulla impedisce, infatti, che la ricchezza *creata* possa essere, in ottemperanza ad una specifica disposizione legislativa o statutaria, destinata al soddisfacimento di determinati interessi pubblici. Resta inteso, d'altronde, che la fase della *creazione* e quella della *devoluzione* possono anche condensarsi in un'unica operazione, ossia coincidere temporalmente, pur senza disperdere la propria autonomia funzionale¹³¹. In altre parole, riteniamo che il fine di lucro imponga la ricerca delle condizioni più proficue per la realizzazione dell'utile, ma non abbia influenza decisiva sullo stadio successivo della ripartizione.

Quest'ultima soluzione interpretativa possiede il pregio di non travisare l'inequivoco tenore dell'articolo 2247 c.c. e trova riscontro nelle ondulazioni delle disposizioni statutarie di vari enti pubblici economici creati o riordinati dallo Stato nell'immediato dopoguerra: a tal riguardo, è rischiarante evocare l'articolo 24 dello statuto dell'IRI, a mente del quale il 15% degli utili realizzati dall'ente di gestione delle partecipazioni statali deve esser destinato al finanziamento di corsi professionali (una regola analoga, rintracciabile nell'articolo 22 della relativa legge istitutiva, valeva anche

¹²⁹ In questi termini si esprime F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1950, I, 344, il quale sostiene, appunto, che “*il fine di lucro anima, oltre che le società commerciali, i componenti di esse*”.

¹³⁰ Alludiamo alla posizione espressa da R. DE RUGGIERO-F. MAROI, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 1953, II, 294, per cui gli utili conseguiti possono essere, invece che divisi, erogati a scopo di beneficenza, senza che per questo venga meno la causa del contratto societario.

¹³¹ Riteniamo, in altre parole, che il conseguimento dello scopo lucrativo riposi sopra un piano differente dalla ripartizione (tra i singoli soci) o dalla devoluzione del guadagno (per il perseguimento di specifiche finalità). Mantenere indistinti questi due profili, corrispondenti a momenti diversi sul piano economico e giuridico, genera indubbiamente confusione, in quanto, così ragionando, ci si espone al rischio di sovrapporre la produzione della ricchezza all'incanalamento della stessa per il perseguimento di interessi pubblici. Seguendo le coordinate di questa impostazione, è possibile riconoscere persino nell'impresa sociale la sussistenza dello spirito lucrativo, e ciò anche a dispetto di quanto emergente dal dettato normativo (art. 3, d. lgs. 155/2006), in quanto la *produzione* della ricchezza secondo il criterio della massimizzazione dell'utile societario non può ritenersi compromessa dalla “*destinazione degli utili*” (*sic*) a finalità di rilievo sociale. Cfr., in quest'ottica, S. ALAGNA, *L'impresa sociale*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2009, 10, il quale opportunamente evidenzia che è lo stesso spessore dell'ordito legislativo sulle imprese sociali a consacrare definitivamente la conciliabilità dell'attività altruistica con il regime d'impresa.

per l'ENI), nonché l'articolo 19 dello statuto dell'Istituto centrale di credito a medio termine alle piccole e medie imprese (Mediocredito), secondo cui ben il 50% dei guadagni conseguiti deve esser devoluto sotto forma di sussidi agli istituti di credito operanti su scala regionale.

L'allusione a queste particolari disposizioni statutarie si presta allo scopo di porre in risalto la compatibilità del principio della suddivisione degli utili con la possibilità della loro devoluzione in luogo dell'alternativa ripartizione.

Calibrata l'effettiva portata della causa del contratto di società in termini contrari rispetto ad una compenetrazione sostanziale tra lucro oggettivo e soggettivo e assodato che l'affievolimento del secondo non importa l'annichilimento del primo, possiamo ancor più consapevolmente ribadire che gli enti pubblici economici (definibili anche, ove ostentino struttura corporativa, società commerciali pubbliche in senso classico) rispondono in tutto e per tutto alla logica che regola il funzionamento delle imprese private. Proprio in questo snodo della trattazione torna in rilievo la questione della distanza (o se si vuole, non-coincidenza concettuale) tra economicità della gestione e fine di lucro.

Come già argomentato diffusamente, il metodo economico connota l'amministrazione finanziaria degli enti pubblici necessari non esercenti attività commerciale. L'elemento differenziale rispetto agli enti pubblici imprenditori è dunque costituito dallo scopo lucrativo che anima questi ultimi e, correlativamente, dal *rischio* derivante dallo svolgimento di un'attività economica in un regime concorrenziale.

Quando un ente pubblico eroga un servizio, non *produce* affatto ricchezza, bensì la *consuma*, alimentando il proprio patrimonio attraverso l'impiego di provvidenze economiche esogene, che assumono la forma di contributi concessi continuativamente o *una tantum*. Detto altrimenti, l'attività svolta realizza immediatamente e primariamente un fine altruistico, a nulla rilevando che l'erogazione di beni e servizi possa anche presupporre una produzione *materiale*.

L'ente pubblico economico, al contrario, utilizza il capitale di cui è dotato come fattore di produzione (in senso giuridico-economico e non soltanto materiale) allo scopo *immediato* di trarre un *profitto* dallo scambio in moneta dei beni o servizi realizzati e, in via *mediata*, al fine di soddisfare, attraverso la devoluzione di quanto lucrato nel rispetto delle norme statutarie, l'interesse pubblico per la cura e la promozione del quale è stato istituito.

Da ciò discende come logica conseguenza che, ogniqualvolta un'attività di sicuro valore e rilievo sociale venga sottratta agli enti necessari non economici indulgendo in incestuosi quanto idiosincratici appetiti privatizzatori, è inevitabile addebitare il prezzo “politico” dell'*utilitas* erogata, il cui *consumo*, come nel caso del servizio idrico integrato, sia connesso intimamente ed indissolubilmente all'esercizio dei diritti fondamentali del singolo consociato¹³², all'ente pubblico di pertinenza (Stato o ente territoriale) che impone all'ente strumentale di fornirlo¹³³. Operando diversamente, si precipita a capofitto nell'ambivalenza, suffragata dall'esperienza storica, consistente nel sovrapporre sul piano eminentemente teorico la fattispecie dell'azienda pubblica di erogazione (che genera esclusivamente avanzo o disavanzo) a quella dell'impresa pubblica (che, invece, produce utili o accumula perdite).

Nel perimetro di questa divagazione abbiamo deliberatamente fatto a meno di indugiare sulla delimitazione del concetto di “lucro”, in quanto, da un lato siamo convinti che la questione non rivesta carattere decisivo nel solco della teoria dualistica e, dall'altro, riteniamo più conveniente accedere alla formula ampia emersa dalle pieghe del dibattito dottrinale che sin dal dopoguerra si misurò con il problema dell'inclusione delle cooperative nella monade societaria. In altre parole, diamo per assodato, pur consapevoli del fatto che questa ricostruzione nasce nel solco del movente soggettivo dell'imprenditore, che il significato del fine lucrativo possa diluirsi anche in risparmi di spesa, con ciò non contraddicendo una visione dell'impresa per il tramite dell'attività¹³⁴.

¹³² Sul tema, cfr. M.R. MARELLA, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2011; L. NIVARRA, *Democrazia liquefatta: il caso del referendum “sull'acqua”*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 609.

¹³³ V., nel senso del teso, le posizioni espresse da A. ARENA, *Spunti sulle società commerciali pubbliche*, cit., 198.

¹³⁴ I termini del dibattito sono efficacemente condensati nelle pagine di R. ALESSI, *L'impresa agricola*, in *Commentario*, diretto da P. Schlesinger, 1990, 19, la quale, pur riconoscendo l'irrelevanza del momento devolutivo dei guadagni conseguiti sul piano della concezione tradizionale di lucratività, pone l'accento sull'insoddisfacente tentativo di accedere ad un concetto più ampio dello scopo di lucro, che rimarrebbe pur sempre ancorato alla sfera del movente soggettivo dell'imprenditore. Passando in rassegna i fondamentali contributi di W. BIGIARI, *La professionalità dell'imprenditore*, cit. e di FERRARA jr., *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1975, l'Autrice evidenzia opportunamente che l'impresa deve essere individuata attraverso l'attività svolta e, dunque, in termini squisitamente oggettivi. Ciononostante, non sembra che i correttivi allo scopo di lucro escogitati da Ferri (*Manuale*, cit., 134) persino a livello manualistico siano incompatibili con una visione oggettiva dell'attività imprenditoriale. Ed invero, ci pare che il criterio dell'obiettiva economicità rimanga pur sempre distinto dalla “lucratività”, anche se declinata in senso ampio, in quanto il primo informa, secondo quanto osservato dai commercialisti più ortodossi (o, a seconda dei punti di vista, più tradizionalisti), anche il *modus operandi* di enti pubblici non imprenditori. Peraltro, ad un'analisi attenta, nel predicare l'obiettiva economicità di gestione alla stregua di una “formula minima” dello scopo di lucro, la stessa Autrice citata offre spunti a dir poco essenziali per passare al setaccio realtà giuridiche, quali l'Ente siciliano per la promozione industriale e- per certi versi- l'Ente minerario siciliano e l'Azienda Asfalti siciliani, che al paradigma dell'ente pubblico imprenditore come da noi inteso (e quindi come soggetto che persegue *mediatamente* un interesse pubblico *partecipando alla vita degli affari*- come

È indubbio che anche in questo distretto segnato dalla confluenza del diritto privato, commerciale ed amministrativo l'influsso derivante dall'ordinamento comunitario abbia giocato un ruolo cruciale e determinante per lo smascheramento del predetto equivoco.

Nondimeno, ancor prima di chiamare in causa il tema della dialettica inter-ordinamentale (compito che ci vedrà impegnati allorché discuteremo della nozione di organismo di diritto pubblico nel torrente giurisprudenziale eurounitario), ci sembra opportuno evidenziare che la consapevolezza di quest'inquinamento concettuale era senz'altro presente nell'ambito del dibattito dottrinale a cavallo tra gli anni settanta e ottanta del secolo scorso. Ne costituisce testimonianza storica l'esperienza della Commissione ministeriale, presieduta da Giuseppe Ferri, cui venne affidato l'incarico di varare un progetto di Statuto dell'impresa rimasto, tuttavia, senza esito¹³⁵.

Il principale afflato di questo disegno legislativo poggiava sulla centralità della tutela concorrenziale, il cui corollario sarebbe stato quello di una positivizzazione dell'equiparazione tra impresa pubblica e privata. Il testo definitivo di questo articolato è il frutto di compromessi politici e dogmatici, come si desume dalla ricorrenza, troppo spesso sinonimica, dei concetti di economicità della gestione e di fine lucrativo¹³⁶.

Ad ogni modo, il grande pregio di quest'incompiuto sforzo compilativo riposa nel tentativo di offrire una visione dell'impresa da una prospettiva oggettiva, non frazionabile né scomponibile, il che è proprio il punto di partenza metodologico del nostro ragionamento. La laconicità e la schiettezza di quest'approccio suscitarono l'arguta obiezione, scolpita nella quasi totalità della letteratura dell'epoca, di Gustavo Minervini, il quale osservò che, a mo' di rasoio di Occam, sarebbe stato opportuno cominciare a pensare di abolire l'impresa pubblica¹³⁷. In molti aderirono subitaneamente alla provocatoria proposta, argomentando che, così agendo, si sarebbe finalmente depennata dal dizionario comune un'espressione esistente solo nella realtà fenomenica e non anche in quella noumenica.

icasticamente scolpito in Cass., Sez. Un., 1605/1959, *cit.*) non sempre rispondono, tanto in linea teorica quanto sul versante applicativo.

¹³⁵ Cfr. sul punto AA. VV., *Lo statuto dell'impresa. Atti del convegno*, Milano, 1986; G. FERRI, *Lo statuto dell'impresa*, in *Riv. soc.*, 1984, 243; P.G. JAEGER, *La nozione di impresa dal codice allo statuto*, Milano, 1985; P. SPADA, *L'incognita "impresa" dal codice allo statuto*, in *Giur. comm.*, 1985, 748.

¹³⁶ Ad esempio, l'art. 2 del progetto in cui si specifica un'ovvietà, e cioè che l'attività economica diretta alla produzione e allo scambio di beni e servizi è organizzata secondo criteri di economicità anche laddove sia esercitata dallo Stato. Ancora una volta non si fa, d'altronde, menzione dello scopo lucrativo che, invece, riecheggia giustamente nelle pieghe dell'art. 1, ove si legge che l'impresa privata, comunque ordinata (e dunque anche se partecipata dall'ente pubblico, come ha cura di precisare il successivo art. 9), è organizzata nel modo più idoneo al conseguimento degli utili.

¹³⁷ G. MINERVINI, in *Statuto dell'impresa*, *cit.*, 246.

Pur condividendo l'impostazione dogmatica di coloro i quali non soltanto non distinguono ontologicamente l'impresa pubblica da quella privata ma giudicano anche inammissibile qualsiasi sorta di nefasta commistione tra fine pubblico e scopo di lucro nel tessuto sostanziale dell'ente imprenditore, riteniamo che un simile parricidio rappresenti una soluzione non necessaria¹³⁸, in quanto è ampiamente comprovato che *munus publicum* e fine lucrativo possono senz'altro dar vita ad un dualismo che si muove lungo due piani differenti, quello della realizzazione (lucro oggettivo) e quello, ulteriore e non collidente con il primo, della devoluzione della ricchezza prodotta (alternativo al lucro soggettivo)¹³⁹.

Se il ragionamento sull'impresa pubblica segue le tappe di questo *iter* logico, risalta nitidamente la diversità tra azienda di erogazione e società commerciale in mano pubblica, così come altrettanto chiaramente emerge l'inutilità della stesura di un testo normativo che positivizzi questo dato empirico. E del resto, anche il recente provvedimento legislativo rubricato audacemente Statuto delle imprese (legge 180/2011) si guarda bene dal fornire una definizione dell'impresa e dell'imprenditore, limitandosi piuttosto a formulare una colorita serie di dichiarazioni di principio orientate al sostegno ed alla tutela delle micro, piccole e medie imprese nel più ampio quadro delle politiche europee in materia di profilassi del paradigma concorrenziale¹⁴⁰.

E del resto, non v'è chi non veda come non ci sia per nulla bisogno di uno Statuto dell'impresa, essendo questo scolpito nelle disposizioni del codice civile che abbiamo più volte evocato e, in una prospettiva sovranazionale, nel contenuto delle specifiche norme del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e nella giurisprudenza comunitaria.

Accettando uno statuto fenomenologico dell'impresa pubblica ritagliato sulla sagoma dell'impresa privata e, pertanto, teleologicamente orientato al lucro, è d'uopo riconoscere che, seppur in una visuale eminentemente teorica, l'allusione ai criteri di economicità della gestione di volta in volta operata dal legislatore (art. 3, l. 1589/1956; art.1, d.p.r. 1720/1965, con il quale venne approvato lo statuto dell'ENEL; art. 8, d.p.r.

¹³⁸ A differenza di quanto sostenuto da A. ARENA, *L'impresa pubblica e la sua inesistenza giuridica*, cit.; e, più in generale, da G. MINERVINI, *op. ult. cit.*

¹³⁹ In questa prospettiva si rivela illuminante l'intuizione dello stesso Andrea Arena nel cuore della sua produzione scientifica giovanile, stando alla quale l'ente pubblico imprenditore non utilizza il lucro come mezzo per conseguire il fine pubblico, bensì persegue entrambi, l'uno immediatamente (scopo lucrativo) e l'altro mediatamente (*munus publicum*), a nulla rilevando il momento successivo dell'eventuale ripartizione dell'utile realizzato attraverso l'esercizio dell'attività mercantile (in questi termini A. ARENA, *Le società commerciali pubbliche*, cit., 128).

¹⁴⁰ Sullo Statuto delle imprese e sulle linee programmatiche incise nello *Small Business Act* esitato dalla Commissione Europea nel 2008 cfr. G. MEO, *Luce europea sul diritto d'impresa* e L. ROSSI CARLEO, *Nuovi principi, grandi potenzialità*, in *Lo statuto delle imprese. Politiche e reti per lo sviluppo*, Roma, 2012, 24.

282/1972, in materia di vigilanza del Ministero delle Partecipazioni Statali sulla gestione degli enti strumentali; art. 2, l.r. 50/1973, in materia di enti pubblici economici siciliani) è il frutto di quel travisamento concettuale che consiste proprio nel trascurare- quasi pervicacemente- che il sicuro indice qualificatore dell'impresa rimane pur sempre lo scopo lucrativo e che, nel momento stesso in cui si smarrisce tale afflato teorico, si gettano i presupposti affinché l'impresa pubblica diventi un mezzo politico e non- come dovrebbe essere- uno strumento di produzione della ricchezza.

A rigore, dunque, il fine pubblico e la tensione al profitto non dovrebbero essere intesi, rincorrendo acriticamente quell'approccio dicotomico che contrappone "manicheisticamente" il pubblico al privato¹⁴¹, come due poli antitetici e collidenti in seno alla "causa" dell'ente strumentale, bensì come due monadi che ne arricchiscono con pari intensità il contenuto¹⁴².

È pur vero, d'altronde, che la concezione "totale" dell'impresa pubblica appena delineata confligge con l'esistenza storica di moduli organizzativi che, pur appartenendo nominalmente al *genus* degli enti pubblici imprenditori, se ne discostano visibilmente. Non tener conto di questa evidenza emergente dalla *natura naturata* significherebbe rinunciare apoditticamente alla descrizione di questi fenomeni finendo per liquidarli come una deviazione patologica dall'unico paradigma valido (quello dell'attività lucrativa).

Pur avendo già chiarito la nostra posizione sul punto, ribadiamo- onde dissipare il dubbio che il ragionamento cada vittima del principio di non contraddizione- che non ci sembra affatto che i correttivi allo scopo di lucro elaborati in dottrina siano incompatibili con una visione oggettiva dell'attività imprenditoriale. In altre parole, riteniamo che il criterio dell'obiettiva economicità, informando anche il *modus operandi* di enti pubblici

¹⁴¹ Pur aderendo all'impostazione metodologica di G. PAGLIARI, *Il criterio discrezionale tra persona giuridica privata e persona giuridica pubblica: verso una legge sullo statuto della persona giuridica pubblica?*, in DdE, 2005, 657, secondo la quale non può ammettersi la creazione, né *ex lege* né in via interpretativa, di una persona giuridica né pubblica né privata (della quale, pertanto, non sia certa la disciplina legale), riteniamo che il fenomeno dell'impresa esercitata attraverso l'ente pubblico economico rappresenti senz'altro il superamento (o uno spunto in tal senso) di quell'approccio pedissequamente dicotomico tra pubblico e privato denunciato da N. BOBBIO, *La grande dicotomia pubblico/privato*, in *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Torino, 1985, 3, possibile soltanto ove si adotti una visuale che si astenga dall'indagare la natura di tale forme di intervento della mano pubblica nell'economia alla luce delle definizioni offerte dal legislatore e che si attesti, piuttosto, sulla loro reale *funzione* in relazione all'obiettivo di produzione della ricchezza a fini sociali.

¹⁴² È questo, del resto, l'insegnamento di T. ASCARELLI, *Problemi giuridici*, Milano, 1959, II, 1019, in cui si ammonisce che il problema dell'ente pubblico economico potrà esser risolto soltanto realizzando il superamento di quell'antitesi (anche se sarebbe più opportuno qualificarla dicotomia) tra pubblico ed economico (*vel* privato).

non imprenditori, mantenga una sua autonomia concettuale rimanendo ben distinto dalla “lucratività” (anche se declinata in senso ampio).

Il postulato appena enunciato non impedisce tuttavia di allargare l’orizzonte della *pars costruens* della fenomenologia giuridica dell’impresa pubblica, anche in considerazione del fatto che la ricerca dovrà misurarsi, nelle pagine seguenti, con l’esperienza degli enti pubblici economici siciliani i quali- e negarlo sarebbe pretestuoso, in quanto essenzialmente utile a far quadrare le coordinate della prospettata ricostruzione dogmatica- riflettono un’idea di intervento pubblico nel tessuto produttivo spesso divergente da quello pulsante nel sistema delle partecipazioni statali.

Affinché il contributo alla teoria dualistica evocata possa dirsi almeno esaustivo, si manifesta, pertanto, l’esigenza di dar conto di quella corrente di pensiero che ha tentato di fornire una formula minima dello scopo lucrativo, traendo spunto dall’insufficienza di una sua concezione alla stregua del massimo risultato utile e dall’inadeguatezza dei correttivi volti a mitigarla.

In tale direzione vanno gli efficaci spunti di riflessione offerti da chi ha indagato il concetto di lucro e la sua rilevanza ai fini della qualificazione dell’impresa in generale¹⁴³, i quali postulano l’insufficienza di una concezione “allargata” dello scopo lucrativo, inidonea ad individuare l’impresa in termini oggettivi e cioè per il tramite della sua attività che la qualifica nei confronti dei terzi¹⁴⁴.

Dalla presunta inadeguatezza di un’impostazione incentrata sul movente soggettivo dell’imprenditore scaturirebbe- stando a questa lettura- la constatazione per la quale il criterio dell’obiettiva economicità, attingibile dall’operatività dell’ente imprenditore, è astrattamente idoneo a consentire una produzione ed uno scambio remunerativi dei fattori impiegati.

La ricostruzione prospettata, frutto dell’elaborazione di quel fiume carsico dottrinario inaugurato dagli ineludibili contributi di Galgano¹⁴⁵, si presta indubbiamente a dar conto dell’abbandono in dottrina ed in giurisprudenza dell’opinione per cui la configurabilità della fattispecie di cui all’art. 2082 c.c. richiederebbe sempre ed in ogni caso- anzi, lo presupporrebbe- lo scopo lucrativo. L’idea che basti un metodo utilitaristico a

¹⁴³ Alludiamo a R. ALESSI, *L’impresa agricola. Artt. 2135-2140*, cit (contributo confluito nel volume dedicato al Commentario codicistico diretto da Piero Schlesinger).

¹⁴⁴ In questo senso v. anche V. BUONOCORE, *Imprenditore (Voce)*, cit., 522.

¹⁴⁵ Cfr., per tutti, F. GALGANO, *Diritto commerciale. L’imprenditore*, Bologna, 1989, 88; ID., *Disposizioni generali della dichiarazione di fallimento*, in *Commentario* a cura di Scialoja-Branca, *Legge fallimentare* a cura di Bricola- Galgano- Santini, Bologna-Roma, 1974, artt. 1-22, 52 e 62.

definire come imprenditoriale un'attività *abituale e qualificata*¹⁴⁶ viene dunque esibita come unica alternativa ad una visione del problema ispirata al movente soggettivo dell'imprenditore, il che, se da un lato non può essere accolto in quanto rischierebbe di piegare il ragionamento fin qui svolto alle forche caudine della contraddittorietà¹⁴⁷, dall'altro si rivela a dir poco essenziale per passare al setaccio realtà giuridiche, quali l'Ente siciliano per la promozione industriale, l'Ente minerario siciliano e per certi versi, nella sua evoluzione diacronica, l'Azienda Asfalti siciliani, che non si allineano compiutamente al paradigma dell'ente pubblico imprenditore come da noi inteso¹⁴⁸ (e quindi come soggetto che persegue *mediatamente* un interesse pubblico partecipando alla vita degli affari), soprattutto sul versante applicativo.

Si potrebbe quindi affermare che l'adozione del criterio di economicità alla stregua di una formula minima del fine lucrativo (che muta in ragione dei correttivi di volta in volta adoperati) rappresenta una forma di pensiero "debole" che, ponendosi come obiettivo la critica di un modello di ricostruzione "forte" che pretende di offrire spiegazioni totalizzanti al fenomeno dell'impresa pubblica, propone un'interpretazione aperta all'analisi di strutture organizzative sicuramente *sui generis*. O, più realisticamente e volendo prescindere da assunti esasperatamente speculativi, si potrebbe interpretare il criterio di economicità come mero espediente di tecnica legislativa concepito al fine di recuperare sul piano giuridico quella sterminata galassia di imprese pubbliche che, ove

¹⁴⁶ Riecheggia la calzante aggettivazione adoperata da G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, cit., 283.

¹⁴⁷ Riteniamo, infatti, che i correttivi allo scopo di lucro prospettati in dottrina siano compatibili con una visione oggettiva dell'attività imprenditoriale. In questa direzione G. COTTINO, *Diritto commerciale*, cit., 88 e A. ARENA, *Spunti sulle società commerciali pubbliche*, cit., 186, ove traspare nitidamente la tesi della perfetta compatibilità tra scopo di lucro e individuazione oggettiva dell'impresa.

¹⁴⁸ Sul punto prendiamo le distanze da F. GALGANO, *Trattato di diritto civile*, Padova, 2010, 415, (il quale peraltro, in un contributo ben più risalente dedicato specificamente alle società pubbliche in senso moderno [*La società per azioni in mano pubblica*, in *Politica del diritto*, cit.] imprime una deriva pericolosamente formalistica allo spirito lucrativo della *causa societatis*); (allo stesso modo si esprimono G. OPPO, *L'essenza della società cooperativa*, in *Riv. dir. civ.*, 1959, 388, per il quale, nel diverso perimetro delle società cooperative, sarebbe inconcepibile che il profitto sociale sia conseguito dal gruppo a carico di se stesso; e, in termini generali, R. BRACCO, *L'impresa nel sistema del diritto commerciale*, Padova, 1966, 196) nella parte in cui l'Autore sostiene che l'obiettivo economicità è la sola uniformità ravvisabile in tutte le attività legislativamente considerate come "imprese", in quanto con essa si può dar ragione della collocazione tra gli imprenditori degli enti pubblici economici. Proprio questo è il punto: l'ente pubblico imprenditore, nella visione propugnata da Andrea Arena cui aderiamo pienamente, persegue tanto lo scopo lucrativo quanto (seppur mediamente) il *munus publicum* dedotto nello statuto legale. Allo stesso modo, la società cooperativa può essere qualificata come impresa non sulla base dell'adozione del criterio di economicità quanto, piuttosto, alla luce di uno scopo di lucro declinato nella formula dei risparmi di spesa o della riduzione dei costi, ammettendo la possibilità - a differenza di quanto argomentato da Oppo - che il gruppo li realizzi "su se stesso". Sulla linea d'onda evocata si adagiano le riflessioni di G. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, cit., 134; e di T. ASCARELLI, *Considerazioni in tema di società e personalità giuridica*, in *Riv. dir. comm.*, 1954, 333; ID., *Corso di diritto commerciale*, Milano, 1962, 189, precisamente nella parte in cui si osserva che il lucro dell'imprenditore può comprendere economicamente il salario.

scandagliata in termini prettamente aziendalistici, sarebbe stata liquidata senza esitazione, in quanto del tutto impotente alla realizzazione di profitto.

In altre parole, la categoria dell'*economicità* rappresenterebbe anche, a nostro modo di vedere, il compromesso concettuale fatto proprio dal legislatore- e affinato dalle successive ricostruzioni giurisprudenziali- per giustificare l'esistenza (o garantire la sopravvivenza, il che poi è equivalente) di enti pubblici sorti per esercitare attività d'impresa e logorati sin dai primi anni di vita da fenomeni quali *overmanning*, collusione del management con le organizzazioni sindacali e deleteria collateralità al potere politico.

Ad ogni modo, la linea di pensiero evocata riproduce la chiave di volta che ci consentirà, nelle pagine seguenti, di allestire un'indagine sulla fisionomia giuridica di alcuni enti economici siciliani che, non limitandosi a predicarne l'esclusione *sic et simpliciter* dal novero degli enti pubblici imprenditori (dei quali lo scopo di lucro, come per qualsiasi soggetto imprenditoriale, rappresenta sicuro indice qualificatore), polarizzi l'attenzione sul ruolo davvero pionieristico di galvanizzazione del sistema economico locale per il quale sono stati concepiti. È innegabile, del resto, che, soprattutto con riferimento all'esperienza di ESPI ed EMS, tali enti non possono esser pacificamente identificati con le realtà pubbliche che svolgono attività di produzione nel mercato al pari degli imprenditori privati, ma dovrebbero essere classificati, più prudentemente, come strutture che espletano *funzioni economiche*, alle quali, peraltro, il paradigma dell'*obiettiva economicità* può esser applicato senza rovinose ricadute sul piano dogmatico.

Non va in ogni caso sottaciuto che gli stessi enti economici siciliani, pur non rivestendo il ruolo di società finanziarie pure, recano inequivocabilmente i segni dell'imprenditorialità almeno nella misura in cui erogano finanziamenti, attingendo direttamente al proprio patrimonio, alle società partecipate che lo richiedano. È innegabile, difatti, che siffatta attività, in quanto esercitata professionalmente e regolata dalla legge, valga a qualificarli come imprenditori ai sensi dell'art. 2082 c.c., rintracciandosi in essa i tratti di un'autentica prestazione di *dare* o *consegnare* finalizzata allo scambio dei beni¹⁴⁹.

¹⁴⁹ L'inciso risente delle riflessioni svolte da F. GALGANO, *Diritto commerciale. Le società, cit.*, 58, sulla qualificazione imprenditoriale della società che effettua finanziamenti senza interpersi, come la banca, nella circolazione del denaro. È chiaro, pertanto, che la questione concerne esclusivamente le società finanziarie, il cui modello- come già illustrato- animava la causa sociale della Società Finanziaria Siciliana (SOFIS) e non anche quella dell'Ente siciliano per la promozione industriale, che- come è noto- ne ha promosso la liquidazione subentrando all'Amministrazione regionale siciliana nella qualità di socio di maggioranza (art. 5, l.r. 18/1967). Nondimeno, la generale previsione contenuta negli artt. 26 e 27 della l. r. 50/1973, in forza della quale i tre enti economici regionali sono autorizzati a concedere anticipazioni sui mutui già deliberati

L'analisi del modulo organizzativo dell'ente economico scorre, invece, lungo un diverso crinale che non interferisce, se non in una prospettiva semplicemente contingente (declinata secondo un'accezione semantica rigorosamente logicistica), con il momento *causale* (ossia *essenziale*) finora indagato. Sulla questione torneremo in un momento successivo, quando avremo modo di corroborare la tesi della prevalenza del regime privatistico a scapito di quello pubblicistico con riferimento all'organizzazione interna dell'ente pubblico economico, sia esso architettato in forma societaria o consegnato a struttura istituzionale.

4. La costituzione e l'estinzione rappresentano due momenti dell'ente pubblico economico la cui rilevanza si apprezzerà pienamente allorché la trattazione si polarizzerà sull'esperienza dell'impresa pubblica in Sicilia. Ed invero, i risvolti giuridici derivanti dall'estinzione dell'ente economico si rivelano molteplici e variegati, nella misura in cui si rivelano evocativi di una serie di incognite relative alla devoluzione finale del fondo di dotazione e alla non meno complessa questione delle sorti delle risorse umane in servizio presso l'ente soppresso¹⁵⁰.

dagli istituti finanziatori o garanzie fideiussorie alle società collegate nel rispetto di stringenti (quanto frequentemente derogate per via legislativa) condizioni (tra le quali spicca il divieto di destinare provviste finanziarie assunte mediante ricorso all'indebitamento), consente di qualificare tale attività (diluata giuridicamente in una prestazione di dare o di consegnare e non, mutuando un approccio eminentemente giuseconomico, di fare: cfr., a tal proposito, la puntualizzazione fanerologica di S. PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, cit., 14, per il quale giustamente soltanto le prestazioni di fare possono essere qualificate come servizi, laddove la prestazione che formano oggetto del contratto di finanziamento sono *tout court* assimilabili a quelle pulsanti nel mutuo, sulla cui "sinallagmaticità" regna ormai unanimità di vedute in dottrina; cfr., sul punto, i fondamentali studi di R. SACCO, *Causa e consegna nella conclusione del mutuo, del deposito e del comodato*, in *Banca, Borsa e Tit. Cred.*, 1971, 502; U. NATOLI, *I contratti reali*, Milano, 1975; A. PIRAINO LETO, *La crisi del contratto reale*, in *Giustizia civ.*, 1977, IV, 63; M. FRAGALI, *Del mutuo*, in Commentario a cura di Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1966, 9; da ultimo, T. DALLA MASSARA, *Obbligazioni pecuniarie. Struttura e disciplina dei debiti di valuta*, Padova, 2012, 335) come imprenditoriale a tutti gli effetti e, consequenzialmente, assoggettabile al paradigma della lucratività. Una diversa conclusione cui potrebbe approdare l'interprete condurrebbe ad "isolare" un'attività ausiliaria (quella di finanziamento) da quella principale di sviluppo e promozione economica finalizzata alla programmazione regionale. Da qualunque angolazione si scruti la problematica (sebbene la soluzione olistica, e dunque quella che, non segmentando, differenziandole, l'attività principale e quella ausiliaria, postula l'unitarietà dell'attività di propulsione del sistema economico locale come risultante delle due voci, ci sembri quella esatta), rimane comunque intangibile *sub specie aeternitatis* l'imprenditorialità dell'attività svolta dagli enti in questione, esito che ci consentirebbe di ricondurli al *genus* dell'ente imprenditore. La verità è che queste realtà di diritto singolare, concepite e sorte nell'epoca delle finanziarie regionali, ostentano connotati talmente eccentrici che ciò che se ne può predicare con certezza si riduce unicamente ad una specie di *ibridità* che ne fa una sorta di *copula* ficiniana tra le monadi dell'ente di gestione, dell'ente imprenditore e, concentricamente, dell'ente con funzioni economiche. Contrariamente all'assunto per il quale l'attività di finanziamento del socio (anche se persona giuridica) a favore della società di cui è parte valga a conferirgli la qualità di imprenditore cfr. la risalente App. Bologna, 28 marzo 1969, in *Dir. Fall.*, 1969, II, 155, emblematica di un orientamento già da decenni ampiamente superato.

¹⁵⁰ Come avremo modo di chiarire più diffusamente nel capitolo seguente, gran parte della legislazione regionale siciliana in materia di enti pubblici economici è ispirata da finalità eccezionali rispondenti ad esigenze (solo sulla carta contingenti) di salvaguardia dei livelli occupazionali. Ne costituiscono un esempio la l.r. 7/1986, la l.r. 54/1981 (istitutiva della Resais S.p.A.) e, da ultimo, la l.r. 5/1999 con la quale il

Queste problematiche si sono palesate e continuano a manifestarsi ancora oggi nel perimetro segnato dalla gestione commissariale degli enti economici siciliani avviata con la legge regionale 5/1999, soprattutto con riferimento alle operazioni di dismissione degli *assets* detenuti dall'Ente siciliano per la promozione industriale (vera e propria *holding* regionale avente morfologia corporativa) e, seppur in misura indubbiamente minore, dall'Ente minerario e dall'Azienda Asfalti Siciliani.

Va subito premesso che qualunque riflessione in ordine alle vicende costitutive ed estintive degli enti pubblici economici non può prescindere dal cardinale riferimento rappresentato dall'articolo 97 della Carta costituzionale. Ed infatti, il prologo e l'epilogo di ogni ente economico si snodano attraverso il principio della riserva di legge, stando al quale ogni disposizione attinente all'organizzazione della pubblica amministrazione non può essere adottata se non nelle forme del provvedimento legislativo¹⁵¹.

Prima dell'avvento dell'ordinamento repubblicano l'articolo 1 della legge 160/1926 contemplava espressamente la possibilità di disciplinare l'organizzazione di enti ed istituti pubblici attraverso lo strumento del regolamento governativo, dovendo invece rimanere la fonte legislativa l'unica forma di regolamentazione dei profili organizzativi degli enti territoriali¹⁵².

Il principio democratico di cui è imbevuta Costituzione ha ovviamente sovvertito i termini della questione, sottraendo alla potestà regolamentare dell'organo esecutivo la facoltà di emanare norme che dispongano la creazione o la soppressione di qualunque ente pubblico.

Con peculiare riferimento agli enti pubblici economici potrebbe obiettarsi che lo spettro di applicabilità del principio racchiuso nell'articolo 97 sarebbe ridotto se non escluso, in quanto si tratterebbe pur sempre di persone giuridiche di diritto pubblico che agiscono nelle forme del diritto privato. Tuttavia, questa obiezione non può esser agevolmente condivisa, rappresentando null'altro che il corollario di quella tesi, il cui contenuto abbiamo già ripudiato, che nega il carattere di pubblicità agli enti in questione

legislatore siciliano ha disposto la soppressione e la liquidazione di ESPI, EMS e AZASI, adottando una soluzione per il collocamento del personale fino ad allora in servizio presso gli enti soppressi se non unica certamente rara. Cfr., a tal proposito, il fondamentale nonché pionieristico studio di A. GARILLI, *Il lavoro nel Sud*, Torino, 1997; M. MARINELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: il caso della Sicilia*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, 391; A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, 2002. Ad ogni modo, l'argomento sarà approfondito nel prosieguo della trattazione, specialmente con riferimento alla peculiare fisionomia causale di alcune tra le più importanti società (nel cui novero rientra senz'altro la menzionata Resais S.p.A.) partecipate dagli enti economici regionali.

¹⁵¹ Cfr., in tal senso, V. OTTAVIANO, *Ente pubblico (Voce)*, cit., 971; D. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, 659.

¹⁵² Sul tema si rinvia alla trattazione di P. RAGNISCO, *La legge 31 gennaio 1926 n. 100 ed il Consiglio di Stato*, Padova, 1931.

ritenenendolo esclusiva prerogativa di quelli autarchici¹⁵³. Semmai, l'evocato principio ammantava due esigenze diverse: da un lato, quella della protezione delle sfere di libertà dell'individuo dall'esercizio arbitrario dei poteri autoritativi esercitabili dagli enti dotati di potere d'imperio; dall'altro, l'attuazione del principio democratico nell'organizzazione dell'amministrazione pubblica, che si traduce, con riguardo agli enti economici, nello strumento del controllo operato dal potere politico sull'attività svolta nelle forme del diritto privato¹⁵⁴.

Attraverso il provvedimento legislativo che ne dispone la costituzione l'ente economico acquisisce, congiuntamente alla piena capacità giuridica, anche il riconoscimento della personalità pubblica¹⁵⁵ che, come abbiamo avuto modo di rilevare, non è comunque elemento sufficiente a fargli acquisire siffatta qualifica, occorrendo all'uopo la regolamentazione pubblicistica dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento.

Nel momento in cui la legge istituisce gli organi dell'ente pubblico ed individua i fondi destinati al suo approvvigionamento, prende forma quel requisito di professionalità, declinabile nei termini di *abitudine qualificata*¹⁵⁶ essenziale allo svolgimento esclusivo o principale di un'attività commerciale che, nell'ipotesi di impresa-organo, è sì presente ma riconducibile esclusivamente all'insieme di quei fattori produttivi necessari allo svolgimento di una siffatta attività. Stando così le cose, è altrettanto inammissibile che il potere regolamentare possa autorizzare, nel più ampio steccato organizzativo di un modulo non economico (quale, ad esempio, un Ministero), una determinata struttura allo svolgimento di attività d'impresa allo stesso modo in cui è ineludibile il rispetto della riserva di legge per la creazione dell'ente economico strumentale munito di personalità giuridica.

¹⁵³ Alludiamo, ancora una volta, a L. LEVI, *op. cit.*, 614-621.

¹⁵⁴ Secondo l'approccio impresso ai termini della questione da G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, *cit.*, 276. Valga poi l'esempio, offerto da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1971, 110, del controllo supremo sull'attività regolamentare della pubblica amministrazione esercitato dal Parlamento.

¹⁵⁵ Sulla capacità giuridica delle società cfr., per tutti, P. RESCIGNO, *Capacità giuridica (Voce)*, in *Nov. Dig.*, Torino, 1958, VI. Per quanto concerne gli enti pubblici economici, si osserva che la definizione dello scopo e dell'oggetto devono essere determinati dalla legge. Tuttavia, l'opponibilità ai terzi delle limitazioni all'oggetto è regolata dalla stessa disciplina allestita per gli enti privati, sulla cui piena capacità giuridica non si nutrono dubbi (cfr., per tutti, FERRARA sen., *Le persone giuridiche*, *cit.*, 301), e cioè dalla previsione di cui all'art. 2201 c.c.

¹⁵⁶ Sul requisito della professionalità v. W. BIGIARI, *La professionalità dell'imprenditore*, Padova, 1948; A. ASQUINI, *Profili dell'impresa*, in *Riv. dir. comm.*, 1943, 3; S. SATTA, *Istituzioni di diritto fallimentare*, Roma, 1966, 9; G. OPPO, *Realtà giuridica globale dell'impresa nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, 591. Nel codice del commercio, cfr. A. ROCCO, *Diritto commerciale*, Milano, 1936, 254. V., anche, la dottrina francese compendiata nella voce *Commercant*, in *Rep. Dalloz, Droit commercial*; DE LA MORANDIERE, *Droit commercial*, Paris, 1968, 53.

Alla luce di quanto osservato, può ora darsi atto della flessibilità cui si presta il principio della riserva di legge nel perimetro della costituzione dell'ente pubblico economico. Se si esamina la questione da una prospettiva storica, si nota facilmente che, nel disporre la creazione di un ente strumentale, il legislatore ha percorso due direzioni: talvolta, infatti, l'ha creato istituendo al contempo organi e fondo di dotazione; in altri frangenti, invece, si è semplicemente riservato il potere di attribuire il riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico.

Nella seconda ipotesi delineata, il potere legislativo interviene soltanto nella fase di consacrazione pubblicistica dell'ente strumentale, cedendo il passo esplicitamente all'iniziativa di altri poteri (pubblici o privati) per la demarcazione dei principi di organizzazione e di funzionamento¹⁵⁷. Ciò è avvenuto storicamente con riferimento alle istituzioni pubbliche di beneficenza, alle casse di risparmio ed ai monti di pietà che- come è noto- perseguono finalità ulteriori, se non del tutto divergenti, rispetto alle comuni aziende di credito¹⁵⁸. In questi frangenti, invero, la predisposizione del complesso organizzativo, momento prodromico a quello del riconoscimento della personalità giuridica ad opera della legge, è stata compiuta da soggetti privati.

Il criterio tassonomico adottato, basato sulla regolamentazione pubblicistica dell'ente e sull'irrelevanza sostanziale della vincolatività delle dichiarazioni legislative, potrebbe indurci a ritenere necessario il rispetto del principio della riserva di legge solo con riguardo alle disposizioni che individuano gli organi, il fondo di dotazione ed i principi fondamentali di funzionamento ed organizzazione dell'ente strumentale. Nondimeno, l'osservazione parrebbe priva di riflessi pratici, in quanto il conferimento della personalità giuridica è sempre avvenuto mediante legge o atto avente forza di legge. E del resto, il provvedimento di riconoscimento, quando stabilisce direttamente le regole primarie della vita dell'ente, lo correda immediatamente della personalità giuridica; quando, invece, si limita a recepire gli atti compiuti da terzi che ne precedono la creazione, sanziona la finalità pubblica proprio attribuendo la personalità.

Una particolare situazione viene invece a realizzarsi allorché la costituzione dell'ente sia del tutto perfezionata a prescindere dalla sua attuale esistenza. In questo particolare frangente, l'ente deve essere considerato in ogni caso e *ab origine* titolare di situazioni giuridiche che, tuttavia, si consolidano soltanto nel momento in cui gli organi

¹⁵⁷ Cfr., per un'esaustiva analisi del fenomeno in parola, FERRARA sen., *Le persone giuridiche, cit.*, 234.

¹⁵⁸ Art. 51 l. ass. benef.; r.d. 5 febbraio 1931 n. 225 e l. 10 maggio 1938 n. 745; sulla distinzione tra istituti di finanziamento (che raccolgono risparmio a lungo termine) ed istituti di credito (che lo raccolgono, invece, a breve termine) cfr., per tutti, G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1952, V, 313.

sono effettivamente costituiti ed il patrimonio (da intendersi in ogni caso come elemento necessario dell'atto costitutivo) materialmente apprestato. Esempio paradigmatico in tal senso è rappresentato dalle Regioni, la cui individuazione è stata sì operata dal legislatore costituente ma la cui effettiva creazione, per mezzo della legge ordinaria, è avvenuta a seguito del concretarsi di determinate condizioni. In dottrina si è parlato suggestivamente di enti-nascituri¹⁵⁹, per l'ordinamento e la disciplina dei quali, appunto, si opera un espresso o tacito rinvio a successivi interventi normativi.

L'attribuzione della personalità giuridica, pur non valendo da sola a conferire il carattere di pubblicità all'ente economico, riveste tuttavia il valore di requisito imprescindibile relativamente alla titolarità del diritto di proprietà sul fondo di dotazione e, più in generale, sul patrimonio¹⁶⁰.

Come è noto, al di fuori dei confini delle società di capitali, la questione del riconoscimento della personalità giuridica alle società di persone esprime il punto più alto del tema dell'autonomia patrimoniale del fenomeno societario e della destinazione del capitale all'esclusivo adempimento delle obbligazioni sociali¹⁶¹.

Ciò assume, ovviamente, una valenza dal sapore del tutto diverso nell'ambito degli enti pubblici economici e delle società commerciali pubbliche, atteso che al perseguimento dello scopo lucrativo (in senso oggettivo) si accostano la cura e la promozione di finalità riflettenti interessi pubblici. In altre parole, il riconoscimento legislativo della personalità giuridica, da cui discende l'inerenza del patrimonio, si rivela espressione di quei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione scolpiti nella Carta costituzionale.

Ogniquale volta in passato il legislatore non ha provveduto all'esplicita attribuzione della personalità giuridica, l'interprete ha dovuto misurarsi nell'operazione analitica di astrazione degli elementi qualificatori o rivelatori. Così è accaduto, ad esempio, per le Casse di Risparmio e per l'Istituto dell'enciclopedia Treccani, la cui personalità è stata acclarata, alla luce di precisi sintomi di pubblicità, dalla dottrina e dalla giurisprudenza¹⁶². La tematica ha smarrito il suo smalto scientifico allorché la legge 1975/70, frutto di un

¹⁵⁹ G. MIELE, *Le regioni come assenti o nasciture*, in *Foro it.*, 1950, I, 907.

¹⁶⁰ Sul punto regna accordo in dottrina sin da F. MESSINEO, *Manuale*, cit., I, 278; R. DE RUGGIERO- F. MAROI, *Istituzioni*, cit., II, 294; FERRARA sen., *Persone giuridiche*, cit., 83.

¹⁶¹ Il tema è ben messo in luce da G. PRESTI- M. RESCIGNO, *Corso di diritto commerciale*, Bologna, II, 2013, 46.

¹⁶² Sulle Casse di Risparmio cfr., per tutti, G. ZANOBINI, *op. cit.*, V, 314; sull'Istituto Treccani v. Cass. Civ., Sez. Un., 1066/1950, in *Foro it.*, 1950, I, 675. Della personalità giuridica sono sprovviste le Sezioni speciali del Banco di Napoli a differenza, invece, delle Sezioni autonome della Banca del Lavoro istituite per l'esercizio del credito specializzato.

velleitario quanto inattuato afflato di razionalizzazione del cosiddetto “parastato”¹⁶³, ha stabilito che nessun *nuovo* ente pubblico possa essere istituito o riconosciuto se non per legge (art. 4), mettendo così fine alla possibilità di riconoscere la personalità giuridica di diritto pubblico ad enti cui avevano dato vita semplici provvedimenti amministrativi (spesso in mancanza di una legge autorizzativa).

La costituzione dell’ente pubblico economico è realizzabile, oltre che dallo Stato, anche dagli enti territoriali muniti di potestà legislativa, pur nel rispetto del principio di non interferenza tra prerogative statali e regionali alla luce del riformato articolo 117 della Costituzione. Comuni e Province hanno invece dato la luce alle cosiddette aziende speciali (si tratta delle note ex-municipalizzate, realtà locali sulla cui natura giuridica l’approssimazione mediatica raggiunge livelli spaventosi e di cui l’art. 115 del d.lgs. 267/2000 dispone il riordino, prevedendone la trasformazione anche per atto unilaterale in società per azioni), che altro non sono, almeno su scala strutturale, che la riproduzione a livello locale del modello di impresa-organo¹⁶⁴.

Il fenomeno della proliferazione degli enti pubblici economici prende corpo nelle regioni dotate di autonomia speciale già negli anni cinquanta e sessanta. Come avremo modo di evidenziare nei capitoli successivi, il ricorso allo strumento dell’ente pubblico regionale, soprattutto in Sicilia, è stato assai frequente se si considera che, stando alle risultanze emerse da un censimento dell’Ufficio di Presidenza della Regione Siciliana¹⁶⁵, già nel 1968 le realtà imprenditoriali pubbliche operative erano ben ottantasei, non considerando la diretta partecipazione dei pubblici poteri regionali ai fondi di dotazione di alcuni istituti creati da leggi statali, come l’Istituto regionale per il finanziamento all’industria siciliana (IRFIS, la cui costituzione venne perfezionata, insieme con quella del Credito industriale sardo, con legge 298/1953).

¹⁶³ Tale intervento normativo, che rimetteva al centro del dibattito politico l’attività svolta dalla precedente Commissione Sturzo, mirava essenzialmente a stanare l’inutilità funzionale di numerose realtà metaindividuali- soltanto nominalmente pubbliche- attraverso un marchingegno burocratico (sublimato nel comitato di cui all’art. 3 e che comunque escludeva a priori la possibilità di far cadere la mannaia sugli enti pubblici economici) in grado di sopprimere e mettere in liquidazione poco più di una quindicina di enti (quasi tutti riconducibili, attraverso un filo rosso la cui matassa sembra inesauribile, al settore della ricerca scientifica). Seguirà, a distanza di poco più di un lustro, il trasferimento alle neonate regioni a statuto ordinario ed ai comuni delle funzioni amministrative degli enti pubblici (D.P.R. 616/1977), che recherà con sé un riordino, perfezionatosi poi in sede di attuazione della riforma sanitaria (legge 386/1974), paradossalmente più imponente di quello (soltanto annunciato) della legge 70. La tematica è acutamente sviscerata da D. COSI, *Enti pubblici. Organismi in forma privata, enti privati di rilievo pubblico*, Roma, 2009, 18.

¹⁶⁴ Va specificato, tuttavia, che le aziende speciali sorte dalle ceneri delle municipalizzate sono, ai sensi dell’articolo 114 del d.lgs. 267/2000, dotate di personalità giuridica e, con il consueto grado di approssimazione che tende a mescolare il piano dell’impresa con quello dell’erogazione, di autonomia *imprenditoriale*.

¹⁶⁵ Cfr. la Relazione del Presidente della Commissione Parlamentare di indagine sugli enti regionali, in *Assemblea Regionale Siciliana, VI legislatura, Resoconti, seduta del 3 luglio 1968*.

La costituzione dell'ente pubblico economico, sia a livello statale che regionale, si atteggia alla stregua di atto atipico, potendo il legislatore configurarne la struttura e l'organizzazione nei termini di volta in volta più idonei allo specifico interesse pubblico da curare¹⁶⁶. L'assolvimento delle pubbliche funzioni, il controllo politico esplicato attraverso l'emanazione di direttive e l'ingerenza attuata mediante la nomina degli organi amministrativi e di controllo costituiscono indici di pubblicità dell'ente strumentale la cui intensità può esser modulata e calibrata dalla legge istitutiva attraverso l'esercizio della più ampia discrezionalità.

L'atipicità *genetica* dell'ente economico è alla base dell'impossibilità di ricomprendere tutte le esperienze storiche di impresa pubblica nell'alveo di una categoria dogmaticamente delimitabile, essendo ciascuna di esse intimamente correlata alla specificità di determinati contesti territoriali (quale, ad esempio, il Mezzogiorno) in altrettanto determinati momenti storici.

Non ci sembra, invece, che lo stesso gradiente di atipicità sia riscontrabile nelle fasi che scandiscono l'estinzione dell'ente pubblico economico. Un dato positivo atto a confermare questa lettura emerge chiaramente dalla predisposizione, almeno per quanto concerne la soppressione degli enti pubblici soggetti alla vigilanza dello Stato o interessanti comunque la finanza pubblica, di un unico testo normativo, ossia la l. 1404/1956. Già il semplice fatto che il legislatore abbia in passato allestito una trama prescrittiva unitaria per la disciplina di tutti gli atti concernenti la soppressione di un ente economico strumentale evoca un'idea centripeta della fase terminale completamente assente nel diverso stadio genetico.

Tratto comune delle vicende costitutive ed estintive dell'ente pubblico economico è, invece, la vincolatività della riserva di legge, essendo pienamente assodato che il diritto *acquisito* alla personalità giuridica ed all'autonomia patrimoniale e gestionale non possa esser spazzato via sulla base di un atto regolamentare¹⁶⁷.

Si è discusso, invece, se la *potestas destruens* possa essere delegata dalla legge al potere amministrativo e si è approdati alla conclusione di ammettere una simile

¹⁶⁶ Così V. OTTAVIANO, *Impresa pubblica (Voce)*, cit., 683, il quale rimarca che ogni ente pubblico *imprenditore* può configurarsi in modo particolare secondo l'organizzazione che il legislatore ritiene di volta in volta più idonea alla peculiarità dei suoi fini istituzionali.

¹⁶⁷ “È illegittimo il provvedimento amministrativo che respinge l'istanza intesa ad ottenere la soppressione di un ente pubblico istituzionale formalmente riconosciuto e operante, non potendo il diritto *acquisito* dell'ente alla personalità o all'autarchia venir meno per atto del potere esecutivo in mancanza di un'espressa norma di legge che ne consente la soppressione”. Così, giustamente, Cons. Stato, Sez. IV, 114/1960, in *Foro amm.*, 1960, I, 122. *Contra*, in termini non condivisibili, Cons. Stato, Sez. II, 997/1956, in *Cons. Stato*, 1957, 1050. In dottrina, cfr. G. VIGNOCCHI, *La successione tra enti pubblici*, Milano, 1956, 109; G. ZANOBINI, *Corso*, cit., I, 108.

prospettazione purché le condizioni di esercizio di un siffatto potere siano determinate dalla legge.

Ci sembra tuttavia che la delega in bianco del potere soppressivo sia un'operazione atta ad eludere- e neanche troppo surrettiziamente- il principio contenuto nell'articolo 97 della Costituzione, in quanto una cosa è disporre l'eliminazione dall'universo giuridico di una persona giuridica di diritto pubblico, altra cosa è regolamentare, in maniera più o meno precisa, gli adempimenti necessari a realizzare questo intendimento politico-legislativo. Riteniamo, dunque, che il potere di sopprimere un ente pubblico economico debba discendere esclusivamente e strettamente dalla legge e che, invece, tutti gli atti successivi alla dichiarazione d'estinzione possano essere regolati dal potere amministrativo pur sempre sulla base di indicazioni chiare e dettagliate desumibili da una fonte di rango primario.

Occorre inoltre precisare che l'estinzione dell'ente pubblico economico può aver luogo a seguito del venir meno dei suoi elementi costitutivi oppure a causa di dissesto patrimoniale. Nel primo caso, è evidente che si versi in un'ipotesi del tutto riducibile alle disposizioni codicistiche in materia di enti riconosciuti e che, pertanto, l'estinzione si configuri, sotto l'aspetto giuridico, come atto dovuto. Il raggiungimento dello scopo sociale o il verificarsi di una delle cause di scioglimento menzionate nello statuto o nella legge istitutiva sono circostanze di cui il provvedimento che dispone la soppressione *prende atto*, non facendole precedere da alcuna valutazione di opportunità¹⁶⁸.

La perdita del patrimonio, invece, non rileva generalmente come causa di estinzione o trasformazione, atteso che il fondo di dotazione può in ogni tempo essere rimpinguato. È anche vero, d'altronde, che solo in casi eccezionali il gravissimo dissesto patrimoniale può assurgere a causa estintiva, ossia quando la legge o lo statuto vietino espressamente la possibilità di reintegrazione. Al di fuori di questa eventualità, il venir meno totale o parziale della consistenza patrimoniale dell'ente strumentale non ne importa automaticamente la soppressione, essendo quest'ultima conseguente ad un giudizio di opportunità di matrice squisitamente politica.

È inconfutabile che mantenere in vita un'impresa pubblica in perniciose condizioni finanziarie non riflette l'interesse dello Stato né tantomeno dei vari *stakeholders* (tra i quali spiccano i creditori sociali, molto spesso soggetti di diritto

¹⁶⁸ Troverebbe pertanto applicazione, almeno in via residuale rispetto allo statuto *legale* dell'ente, l'articolo 27 c.c. che prevede, quali cause di estinzione, il raggiungimento dello scopo o l'impossibilità di raggiungerlo o, per le associazioni, il venir meno di tutti gli associati. Sull'applicazione di tale precetto anche alle persone giuridiche di diritto pubblico si era già espressa affermativamente Cass. Civ., Sez. Un., 41/1959.

pubblico). Nondimeno, nulla impedisce che l'ente di riferimento, sulla scorta di determinate contingenze di ordine politico-economico, possa decidere di lasciar sopravvivere l'ente strumentale reintegrandone il capitale di rischio. E, del resto, l'esperienza degli enti pubblici economici siciliani è pienamente confermativa di quest'assunto, avendo sovente il legislatore regionale tenuto a galla i fondi di dotazione di ESPI, EMS ed AZASI (e, di riflesso, le rispettive società controllate con gli inevitabili effetti distorsivi del paradigma concorrenziale) incrementandoli o foraggiando specifici fondi di rotazione a gestione separata.

Va nondimeno osservato che per alcune imprese pubbliche organizzate in forma di ente economico l'estinzione e la conseguente liquidazione non sono contemplati dalle leggi istitutive¹⁶⁹. Un simile silenzio, d'altro canto, serve soltanto a far rumore ma non a legare, in quanto non è certamente precluso al legislatore disporre in qualunque tempo la soppressione¹⁷⁰.

Il provvedimento d'estinzione, ove la legge lo preveda, può essere emesso dall'autorità amministrativa, individuabile nell'organo i cui interessi sono più strettamente connessi con quelli che animano il fine istituzionale dell'ente sopprimendo. Esso ha senz'altro natura costitutiva, essendo idoneo ad incidere nella sfera dei rapporti giuridici attivi e passivi del centro d'imputazione di cui si dispone la soppressione.

Nel contesto regionale siciliano, in mancanza di una norma di contenuto generale come la legge 1404/1956 cui si è attinto indistintamente per la liquidazione degli enti soggetti a vigilanza statale costituiti prima e dopo il periodo corporativo, la dichiarazione d'estinzione è scaturita da un atto legislativo (la l.r. 5/1999) con il quale ha preso avvio la successiva fase liquidatoria.

La liquidazione ritrae, in sostanza, quel particolare momento della vicenda estintiva dell'ente pubblico economico nella quale l'amministrazione pubblica, nelle vesti dell'organo ministeriale/regionale o di altro organo da esso delegato, provvede alla definizione dei rapporti giuridici pendenti dell'ente soppresso. La gestione delle fasi immediatamente successive alla dichiarazione di estinzione, e dunque di tutto ciò che

¹⁶⁹ La liquidazione nel caso di gravi perdite del capitale o del fondo di dotazione, prevista per alcuni enti (IMI, Sezioni credito fondiario presso la Banca nazionale del Lavoro, Istituto di credito del Lazio), non è contemplata, ad esempio, dalle leggi istitutive di IRI, ENI ed Istituto Treccani.

¹⁷⁰ Come, del resto, è accaduto con l'IRI nel 2000, a seguito dell'accordo Andreatta-Van Miert (volto a normalizzare l'esposizione debitoria dell'Istituto) e, successivamente, della sua privatizzazione in senso formale comportante la trasformazione in società per azioni. Sulla storia dell'IRI cfr. M. PINI, *Storie e misfatti da Beneduce a Prodi*, Milano, 2000. Altrettanto interessante la sintetica ricostruzione offerta da M. CONSOLI, *L'economia al servizio della nazione*, in *L'uomo libero*, fasc. maggio 2010, 21.

inerisce alle operazioni liquidatorie, è scandita dalla legge a garanzia dell'integrità della finanza pubblica e delle ragioni dei creditori e degli aventi causa dell'ente soppresso.

Se ne induce che le vicende estintive, a differenza di quelle costitutive, sono caratterizzate da una pluralità di passaggi cadenzati e rigorosamente tipici, il cui approdo finale è costituito dall'eliminazione totale dall'universo giuridico coincidente con la cancellazione dal registro delle imprese (art. 2495 c.c.).

Per questa ragione possiamo ribadire che non è riscontrabile nella vicenda estintiva dell'ente strumentale economico neanche un'impronta dell'atipicità che informa il diverso momento genetico e ciò in quanto- giova ribadirlo- le operazioni liquidatorie successive all'estinzione sono sostanzialmente finalizzate alla composizione dei rapporti giuridici rimasti pendenti con il minor pregiudizio possibile di *shareholders* e *stakeholders*.

5. Uno degli aspetti più critici della disciplina degli enti pubblici economici è, almeno dal nostro punto di vista, rappresentato dal problema, che è solo apparentemente di ordine terminologico, dell'utilizzo indiscriminato delle nozioni di *capitale*, *fondo di dotazione* e *patrimonio* per indicare uno degli elementi necessari della persona giuridica. Se è vero l'adagio per cui chi non perdona al linguaggio non perdona alla cosa, diventa inevitabile interrogarsi sulle cause di un'ambiguità riscontrabile soprattutto a livello legislativo.

Non intendiamo in questa sede esaminare, se non per quanto strettamente necessario all'oggetto del nostro studio, la funzione del fondo di dotazione nell'ente pubblico che esercita attività commerciale, tema sul quale, peraltro, si è già condensata una copiosa elaborazione scientifica¹⁷¹. Piuttosto che non apportare nulla di originale al dibattito sull'argomento, preferiamo concentrare il nostro sforzo analitico sul profilo nominalistico dell'elemento patrimoniale, questione sulla quale, invece, i contributi scientifici sono stati sporadici.

A chiunque s'imbatta nelle pieghe dei provvedimenti istitutivi e nei rivoli delle norme statutarie che regolano il funzionamento degli enti pubblici economici (sia statali

¹⁷¹ Senza pretesa di esaustività, G. TREVES, *Le imprese pubbliche*, cit.; A. ARENA, *Le società commerciali pubbliche*, cit.; G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991; F. CAMMEO, *Società commerciale ed ente pubblico*, cit.; G. ZANOBINI, *Corso*, cit.; C. GANGI, *Le persone fisiche e giuridiche*, Milano, 1946, 198; F. MESSINEO, *Manuale*, cit., I, 296; G. MIELE, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, 29; G. BRUNETTI, *Trattato del diritto delle società*, Milano, 1948, II, 65.

sia regionali) non può sfuggire che l'elemento patrimoniale della persona giuridica è indicato talvolta con il termine *patrimonio*, talaltra con il termine *fondo di dotazione*, altre volte ancora con il più generico *capitale*¹⁷².

Come abbiamo messo in luce, il patrimonio, indipendentemente dalla sua consistenza attuale, rappresenta requisito necessario della vicenda costitutiva dell'ente economico insieme con l'amministrazione e lo scopo¹⁷³. Sotto quest'angolo visuale, pertanto, è possibile ancora una volta apprezzare il parallelismo con la disciplina tracciata a livello codicistico per gli enti riconosciuti. Con riferimento all'oggetto della nostra ricerca ci sembra nondimeno che l'argomento non sia per nulla liquidabile come manieristico, in quanto il patrimonio, proprio come il capitale nelle società di diritto comune, è a tutti gli effetti oggetto del diritto di proprietà dell'ente economico.

Per quale motivo, dunque, i provvedimenti istitutivi di alcuni enti designano con termini discordanti il patrimonio iniziale, entità fenomenica avente la stessa funzione economica del capitale nelle società private? L'insieme degli apporti dei soggetti partecipanti al fondo di dotazione degli enti pubblici che esercitano attività d'impresa in regime di concorrenza assolve, difatti, le stesse funzioni di garanzia, di organizzazione e di produzione tipiche del capitale di qualunque altra realtà societaria¹⁷⁴.

Una siffatta incongruenza lascerebbe pensare che lo zibaldone terminologico tradisca l'ennesima dimostrazione di quell'equivoco concettuale, più volte evocato, ristagnante nella tesi fuorviante (propugnata convintamente da alcuni pubblicisti e civilisti con cangianti quanto irrilevanti sfumature) della diversità ontologica tra impresa pubblica e privata. Il problema è emerso alla nostra attenzione quando, analizzando la legge istitutiva dell'Azienda Asfalti Siciliani (l.r. 36/1960), abbiamo rilevato l'utilizzo del termine *patrimonio*. Almeno in prima battuta, un simile particolare potrebbe non rivestire alcun rilievo all'occhio dell'interprete. Tuttavia, ripetendo la stessa operazione con i provvedimenti istitutivi dell'Ente siciliano per la promozione industriale e dell'Ente minerario siciliano, risalenti rispettivamente al 1967 e al 1963, è emerso che il patrimonio iniziale di questi due enti è indicato dal legislatore regionale con la locuzione *fondo di dotazione*.

¹⁷² Paradigmatico è il caso dell'Ente nazionale metano il cui "fondo di dotazione", precedentemente definito dall'art. 4 della legge 1501/1940 come "capitale", venne assorbito, ai sensi degli artt. 5 e 7 della legge 136/1953, dal "fondo" dell'ENI.

¹⁷³ Cfr., per tutti, R. ROMANELLI, *Il negozio di fondazione*, Napoli, 1935, 34; G. FERRI, *Le società*, cit., 7, per il quale oggetto, scopo ed organizzazione rappresentano l'*humus* del fenomeno associativo: "Il rapporto associativo è diverso quando ne sia diverso l'oggetto o lo scopo o l'organizzazione".

¹⁷⁴ Cfr., nello medesimo senso del testo, R. COLTELLI, *Il fondo di dotazione negli enti pubblici*, cit., 465.

Il diverso “trattamento” riservato all’Azasi rispetto agli altri due enti citati ci è sembrato sin dall’inizio indice di una vistosa anomalia, se non altro perché la l.r. 1973/50 accomuna i tre enti strumentali sotto l’unitario vessillo dello sviluppo e della propulsione economica regionale.

Ci sembra che il dilemma, se così si può definirlo, possa risolversi soltanto tenendo presenti da un lato alcune notazioni relative alla differenza, quanto alla loro funzione organizzativa, tra capitale e fondo di dotazione e, dall’altro, importanti considerazioni scaturenti da una prospettiva d’indagine diacronica.

Postulata la sostanziale identità ontologica tra impresa privata e pubblica e assumendo come corollario per quest’ultima la compenetrazione causale dello scopo di lucro oggettivo e del fine istituzionale indicato dalla legge, è possibile osservare che, dal punto di vista della funzione organizzativa, il capitale della società pubblica risponde a regole talvolta divergenti dalla disciplina di diritto comune. Ed infatti, mentre nella società di diritto privato, seppur con la mitigazione derivante dalla ricorrenza di alcune limitazioni riscontrabili prevalentemente nel modello delle società di capitali, regna incontrastato il principio di corrispondenza, nei rapporti tra soggetti conferenti e società pubblica (sia in senso classico sia- come vedremo- in senso moderno) non vale la stessa regola generale bensì quella stabilita di volta in volta dalla singola legge istitutiva¹⁷⁵. Tale incontestabile assunto, espressivo peraltro di quella che abbiamo definito *atipicità* genetica dell’ente pubblico economico, è reso ancor più attendibile dalla constatazione che la partecipazione dello Stato (o di altro ente pubblico territoriale) al fondo dell’ente strumentale determina il sorgere di taluni diritti che molto spesso, specialmente in passato, non sono stati affatto proporzionali al *quantum* del conferimento (quali il potere di nomina dei componenti gli organi amministrativi e di controllo, il grado di ingerenza nelle definizioni delle modalità dell’eventuale liquidazione, il diritto di veto esercitabile in determinate materie in seno all’organo assembleare ove l’ente pubblico economico abbia struttura corporativa, le eventuali limitazioni alla trasferibilità delle partecipazioni).

Questa alterazione in ordine all’aspetto *organizzativo* della compagine sociale è alla base della corretta distinzione tra fondo di dotazione, che identifica il patrimonio iniziale degli enti pubblici economici, e capitale, che inerisce alle società di diritto comune. Malgrado ciò, va perentoriamente rimarcato, a scanso di equivoci, che questa

¹⁷⁵ Cfr. ancora, R. COLTELLI, *op. ult. cit.*, 461. Sul principio di corrispondenza nelle società azionarie e sulle possibili limitazioni, v., invece, P. ONIDA, *L’azienda*, Milano, 1953, 158; T. ASCARELLI, *Considerazioni*, cit., 250; G. FRE’, *Le società per azioni*, in *Commentario al codice civile* a cura di Scialoja- Biondi, Bologna, 1951, 226. Sullo stesso tema, alla luce del diritto societario riformato, G. OPPO, *Pubblico e privato nelle società partecipate*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, 157.

puntualizzazione terminologica non scalfisce minimamente le altre funzioni del capitale, ossia quelle di *produzione* e di *garanzia*, che continuano a vivere inalterate ed invariate indipendentemente dal fatto che l'impresa sia esercitata da un soggetto pubblico o privato. È questo, infatti, l'elemento differenziale tra il patrimonio dell'impresa pubblica e quello dell'azienda di erogazione, essendo quest'ultima assolutamente immune dal rischio che connota lo svolgimento di un'attività commerciale in regime di concorrenza¹⁷⁶.

Sulla base di quanto affermato potremmo dunque assumere che il capitale ed il fondo di dotazione esprimono allo stesso identico modo la funzione di produzione con riferimento all'impiego a scopo di lucro dei fattori produttivi e la funzione di garanzia relativamente al rischio connesso all'investimento. Di conseguenza, potremmo indicare, seguendo lo stesso percorso metodologico, il *patrimonio* come elemento tipico delle aziende di erogazione, identificabile alla stregua di fattispecie *statica* orientata al foraggiamento di un'attività essenzialmente redistributiva.

Capitale delle società di diritto comune e fondo di dotazione dell'ente pubblico economico sarebbero dunque, alle condizioni che abbiamo illustrato, espressioni sinonimiche. Questa prospettazione è confermata da una rassegna diacronica delle leggi istitutive delle società finanziarie pubbliche e degli enti come l'ENI, che all'attività finanziaria tipica della *holding* operativa affiancano quella più propriamente industriale e commerciale¹⁷⁷. Da quel preciso momento storico (in sostanza dal 1950 in avanti) l'adozione a livello legislativo del termine *fondo di dotazione* si rivela sempre più ricorrente, risultando assolutamente abbandonata l'espressione *patrimonio*.

Quanto al contesto siciliano, dall'analisi del quale è scaturito questo interrogativo, sarebbe ragionevole presumere che la terminologia adoperata dal legislatore regionale per indicare la dotazione iniziale dell'AZASI sia giustificabile, in assenza di indizi ricavabili dai resoconti dei lavori parlamentari dell'Assemblea Regionale Siciliana, con il fatto che in passato si faceva spesso uso del termine *patrimonio* per tenere distinta, sul piano prettamente nominalistico, l'impresa pubblica da quella privata.

Questa ricostruzione storica ci consente di compiere un ulteriore sforzo interpretativo con riguardo, stavolta, alla ragione sociale della stessa AZASI. Ed infatti ci sembra che, prescindendo da valutazioni di "comodità acronimica", l'utilizzo del *nomen*

¹⁷⁶ Cfr. P. ONIDA, *op. cit.*, 65, 155; ID., *Elementi di ragioneria*, Milano, 1951, 24; A. ARENA, *Spunti sul peculato con riferimento agli enti pubblici imprenditori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 1005, ora in *Scritti giuridici*, cit., 213.

¹⁷⁷ R. COLTELLI, *op. cit.*, 465, nt. 32; T. ASCARELLI, *Riflessioni in tema di consorzi, mutue, associazioni e società*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1953, 355.

iuris “azienda”, in apparente contraddizione con lo statuto di ente pubblico economico riconosciuto espressamente da una specifica disposizione legislativa (art 2, l.r. 50/1973) si giustifichi proprio allo stesso modo. Anche in questo caso, difatti, l'utilizzo del termine “azienda”, più che evocarne una del tutto impropria *capitis deminutio* al rango di ente di erogazione, riflette una prassi legislativa risalente nel tempo e invertita definitivamente soltanto a partire dagli anni cinquanta su scala nazionale e dagli anni sessanta in ambito regionale.

A riprova di quanto sostenuto riportiamo l'esempio dell'Azienda minerali metallici italiani, costituita nel lontano 1936 con regio decreto n. 44 e trasformata in società per azioni già con legge 608 del 1959, la cui attività industriale nel settore minerario, e dunque la sua innegabile assimilazione -nonostante il *nomen iuris*- alla fattispecie dell'ente strumentale economico, è senz'altro fuori discussione. E non è un caso, del resto, che gli altri due enti economici siciliani (ESPI ed EMS) siano stati costituiti qualche anno dopo l'AZASI e, dunque, in un contesto legislativo sicuramente più rodato in tema di impresa pubblica.

In virtù di quanto argomentato si può tranquillamente affermare, con riferimento sia all'Azienda Asfalti Siciliani che ad altre realtà analoghe, che ciò che la legge definisce patrimonio altro non è che il fondo di dotazione. Ciò è peraltro confermato dal contenuto delle varie relazioni allegate ai documenti contabili dei tre enti economici siciliani, in cui gli organi amministrativi utilizzano indistintamente, senza curarsi della specificità soltanto apparente della denominazione legislativa adoperata per l'AZASI, l'espressione fondo di dotazione.

Alla luce di quella che è stata definita, forse in modo fin troppo radicale, “esautorazione del principio di corrispondenza” negli enti pubblici imprenditori¹⁷⁸, torna allora utile differenziare fondo di dotazione e capitale, riconoscendo al primo il rango di indicatore normativo di pubblicità di un soggetto che esercita attività d'impresa.

Come è stato illustrato, alcuni autori¹⁷⁹, muovendo da questo che è solo un *modo* di essere dell'elemento patrimoniale, ne fanno discendere l'ascrivibilità di alcuni enti pubblici economici (essenzialmente quelli caratterizzati da struttura corporativa) al *genus* delle società di diritto singolare (o speciali). Questa assimilazione, che d'altronde farebbe storcere il naso ad alcuni, potrebbe anche risultare accettabile, a patto che la si adotti

¹⁷⁸ Concetto che, come sottolineato da G. OPPO, *op. ult. cit.*, sbiadisce visibilmente di fronte alle recenti riforme del diritto societario. Più in generale, P. PIZZA, *Le società per azioni di diritto singolare tra partecipazioni pubbliche e nuovi modelli organizzativi*, Milano, 2007, 330.

¹⁷⁹ Confondendo il profilo *strutturale-morfologico* con quello *funzionale-causale* dell'organizzazione di un ente metaindividuale. Sul punto torneremo, comunque, più diffusamente nei paragrafi successivi.

esclusivamente per appagare un'esigenza classificatoria erompente dalla linea di demarcazione appena tracciata tra funzione *organizzativa* del capitale nell'ente economico e nella società di diritto comune. Non può, invece, essere accettata nel momento in cui assurge a sponda per giustificare la deviazione dell'impresa pubblica dall'assoggettamento, rievocando fedelmente il tenore dell'articolo 11 del progetto ministeriale del codice del commercio poi rifiuto nel codice civile- "*alle norme relative ai commercianti*". La tendenza, neanche troppo velata, a quest'approdo non può consentirsi nemmeno muovendo dalla constatazione dell'inoperatività del principio di corrispondenza relativamente ai diritti patrimoniali dei soggetti conferenti, in quanto l'inevitabile divergenza dagli schemi di diritto comune tracciati a livello codicistico non altera in alcun modo la *funzione* economica (e dunque *causale*) del fondo di dotazione, che è e rimane quella della produzione destinata al mercato (è questo, del resto, il significato più compiuto di *rischio imprenditoriale*) e che, pertanto, in nulla si differenzia da quella assoluta dal capitale sociale.

Una siffatta ricostruzione non contraddice- anzi conferma pienamente- quanto osservato in ordine ai criteri di riconoscimento della *pubblicità* di un ente. Invero, non è il conferimento di potestà autoritativa, certificativa o disciplinare, né tantomeno la dichiarazione di pubblicità operata dal legislatore, a rendere pubblica una persona giuridica, bensì soltanto la sua regolamentazione istituzionale desumibile dal contenuto sostanziale della legge, indipendentemente dai *nomina iuris* adoperati di volta in volta per designare la ragione sociale, gli strumenti operativi e la dotazione iniziale necessaria al suo funzionamento.

A ciò deve aggiungersi, sulla scia di quanto già portato alla luce da alcuni studiosi¹⁸⁰, che la *pubblicità* non rappresenta affatto un elemento della fattispecie idoneo ad inquinare la *causa* dell'ente economico, limitandosi semmai a modularla in seno al diverso aspetto *organizzativo*. Ciò significa che proprio lo sconfinamento di quest'ultimo momento dalla disciplina di diritto comune non altera lo statuto *causale* dell'ente, in cui la confluenza dell'interesse pubblico non provoca snaturamento ma, semmai, arricchimento. Un discorso affine, pur con le debite precisazioni di ordine tipologico, sarà svolto con riferimento alle società pubbliche in senso moderno, realtà imprenditoriali strutturalmente diverse dall'ente pubblico imprenditore.

¹⁸⁰ Sottolineano la diversità dell'aspetto causale rispetto a quello organizzativo G. ROMANO-PAVONI, *Teoria della società*, Milano, 1953, 94, ove lo studioso esattamente osserva che, nell'ambito del discorso sull'impresa pubblica in generale, ciò che conta non è chi sottoscrive il capitale, bensì la natura e la finalità dell'ente; G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, cit., 1981; C. IBBA, *Le società legali*, Sassari, 1990; ID., *La Gepi S.p.A. fra diritto pubblico e diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, 191.

6. Alla luce di quanto argomentato sembrerebbe che, se le imprese pubbliche avessero operato fisiologicamente, quell'imponente fenomeno che va sotto il nome di privatizzazione, riportato alla ribalta dalla crisi economica globale (la quale ha peraltro riproposto nella formula dei governi di emergenza nazionale o di *Grosse Koalition* i sinistri fantasmi delle *unioni sacre* della Grande Guerra), non avrebbe avuto nessuna ragione di esistere.

Lo snaturamento dello statuto dell'impresa pubblica declinato nei termini di un suo assoluto asservimento a finalità istituzionali (*rectius* politiche), così come incoraggiato dalle suggestioni dottrinali che ravvisano nell'immanenza dello Stato nell'ente economico l'origine del diritto-dovere di assoggettarlo al fine pubblico, simboleggia il sostrato ideologico dell'ondata di privatizzazioni che ha inghiottito l'Italia all'inizio degli anni novanta.

Se volessimo riempire di contenuto il concetto di privatizzazione, potremmo in linea di principio definirlo come quel processo osmotico per il quale le partecipazioni pubbliche vengono strappate allo Stato e trasferite ai privati. Un siffatto inquadramento è assolutamente approssimativo; eppure, nella sua vaghezza restituisce nitidamente l'idea della contraddizione insita in quello che è sempre stato né più né meno che un manifesto di intenti politici. Non è casuale, del resto, che quello delle privatizzazioni sia stato sin dall'origine causticamente etichettato come un tema da non prendere troppo sul serio¹⁸¹.

La dismissione degli *assets* strategici detenuti dallo Stato è stata la conseguenza inevitabile della patologia fenomenica dell'impresa pubblica che, invece di produrre ricchezza, l'ha spudoratamente sperperata. Intendiamo sostenere, in altre parole, che l'*exit* della mano pubblica dal mercato non risponde mai ad un disegno di politica economica, anzi è la negazione totale di qualunque forma di politica economica che incoraggi, anche attraverso lo strumento della programmazione, lo svolgimento di attività imprenditoriale a fini di utilità generale. Tale assunto è reso incontrastabilmente palese dal fatto che il percorso lungo della cessione delle partecipazioni statali, iniziato con il

¹⁸¹ Cfr., in questi termini, lo studio di S. CASSESE, *Privatizzazioni annunciate, mezze privatizzazioni e pseudo privatizzazioni in Italia*, in *Economia e credito*, 1992, 1-2, 45, *Rassegna trimestrale del Servizio studi della Sicilcassa*, ove l'autore distingue le privatizzazioni in due cicli, il primo risalente agli anni ottanta ed il secondo agli anni novanta, passando in rassegna i più imponenti interventi normativi varati dal Parlamento tra il 1990 ed il 1993 (dal d.l. 356/1990, cd. legge Amato, alla l. 359/1992- di conversione del d.l. 333/1992- che dispose la trasformazione in società azionarie di IRI, ENI, INA ed ENEL). Una completa disamina delle leggi varate nell'alveo del processo di privatizzazione è rinvenibile in A. ARENA, *Spunti sulle società commerciali pubbliche*, cit., 181, nt. 4.

d.l. 356/1990 (cd. legge Amato) e tuttora in *fieri*, è stato giustificato e continua a giustificarsi ufficialmente come sacrificio ineludibile sull'altare del paradigma concorrenziale europeo quando, in realtà, altro non è che un maldestro espediente per spezzare velleitariamente la spirale perversa del debito sovrano innescata, tra l'altro, proprio da un utilizzo distorto dell'impresa pubblica.

La correlazione tra fenomeni- più o meno intensi- di privatizzazione ed esigenze di consolidamento finanziario è confermata dall'anomalia, non solo italiana, della sostituzione di forme di intervento diretto con modalità di ingerenza indiretta del potere pubblico nell'economia. In buona sostanza, l'impresa pubblica, una volta passata (quando è effettivamente accaduto) in mani private, è stata aggiogata ad un controllo- si pensi al pregnante potere di regolamentazione esercitato dalle varie *authorities* nei distretti strategici dell'economia nazionale ovvero alle sempre più frequenti operazioni di *shopping* finanziario portate avanti dal Fondo Strategico Italiano della Cassa Depositi e Prestiti in nome di una pretestuosa difesa dell'italianità di realtà imprenditoriali apoditticamente considerate strategiche- per certi versi ancor più penetrante di quello cui era precedentemente sottoposta. Ciò testimonia che l'interesse pubblico connesso all'intervento nel tessuto economico non è mai venuto meno ma si è soltanto trasfigurato, assumendo le sembianze di un'interferenza strisciante in quei settori nei quali il processo di privatizzazione ha più marcatamente lasciato il segno¹⁸².

Il disegno politico che ha ispirato l'operazione di smantellamento del sistema delle partecipazioni statali non è pertanto liquidabile come una semplice riedizione delle più ortodosse politiche liberiste ottocentesche di stampo neoclassico- il che sarebbe idoneo, peraltro, a conferirgli dignità di una seria politica industriale-, ma va assimilato ad una vera e propria manovra di stabilizzazione delle finanze pubbliche alternativa all'aumento generalizzato del prelievo tributario. La contraddizione risiede proprio in questo dato empirico, ossia nel fatto che il totale asservimento dell'impresa pubblica a scopi diversi da quello lucrativo ha finito per trasformarla in strumento di dilapidazione della ricchezza a sua volta tradottosi in una delle sterminate voci di spesa improduttiva.

Sulla base di queste premesse si può senz'altro inferire che, mentre la creazione di un ente cui affidare il perseguimento di un interesse pubblico in via mediata attraverso lo

¹⁸² Offrono un'accurata descrizione del fenomeno S. CASSESE, *Stato e mercato dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 384 (anche attingendo all'esperienza britannica); A. DI MAJO, *Le politiche di privatizzazione in Italia*, Bologna, 1989; P. SCHLESINGER, *La legge sulla privatizzazione degli enti pubblici economici*, in *Riv. soc.*, 1992, 126; M. CLARICH, *Privatizzazioni*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996, XI, 568; E. DE MARCO, *Percorsi del nuovo costituzionalismo*, Milano, 2008, 179.

svolgimento dell'attività d'impresa riflette sempre e comunque un progetto di politica economica, ogni forma di privatizzazione riproduce l'autenticazione, traslata dal piano eminentemente speculativo a quello più prosaicamente pratico, di quel perverso equivoco sul quale è stato issato il vessillo della diversità fenomenologica tra impresa pubblica e privata.

Contemporaneamente all'intensificarsi delle dismissioni di alcuni tra i più strategici *assets* pubblici, Natalino Irti, nell'ambito del suo corposo studio incentrato sul trapasso dall'ente pubblico economico alla società per azioni¹⁸³, sistematizzò la fortunata distinzione tra privatizzazione in senso formale, ossia la conversione degli enti pubblici imprenditori in società per azioni, e privatizzazione in senso sostanziale, cioè l'effettivo trasferimento delle partecipazioni statali a soggetti privati. Ci sembra che tale puntualizzazione abbia il grande pregio di schiarire l'orizzonte entro cui si colloca la frastagliata galassia dell'impresa pubblica. Ed invero, proprio una sorvegliata analisi dei meccanismi di privatizzazione in senso formale illumina l'interprete sulla differenza, tracciata nelle superiori considerazioni, che corre tra *ente* pubblico imprenditore e *società* commerciale pubblica in senso classico.

Come abbiamo già avuto modo di osservare, la privatizzazione in senso formale dell'ente pubblico imprenditore caratterizzato da una struttura non corporativa si risolve in un'operazione complessa che, ricavando la società dall'istituzione, lascia sempre in vita un residuo dell'ente originario. È quanto accaduto, del resto, con le fondazioni bancarie (art. 12, d.l. 356/1990)¹⁸⁴.

Al contrario, l'ente pubblico a struttura corporativa, anche definito società commerciale pubblica in senso classico, si presta facilmente alla metamorfosi in società pubblica in senso moderno, in quanto la sua fisionomia organizzativa rievoca quella delle società per azioni di diritto comune. IMI ed IRI, ad esempio, ostentavano una struttura corporativa (*vel* associativa) che ha consentito al legislatore di attuarne la trasformazione in società per azioni senza particolari complicazioni logistiche. In ambito regionale, la stessa tipologia organica ha caratterizzato l'Ente siciliano per la promozione industriale laddove, al contrario, l'Ente Minerario e l'Azienda Asfalti rientravano nel novero degli enti cosiddetti istituzionali.

¹⁸³ N. IRTI, *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni*, cit., 465.

¹⁸⁴ L'art. 12 del d.l. 356/1990, in materia di ristrutturazione e riordino della disciplina degli enti creditizi, stabiliva difatti che nella metamorfosi degli enti a struttura non associativa l'ente trasformato sarebbe sopravvissuto alla società per azioni assumendo la veste giuridica di fondazione bancaria, cui tuttavia sarebbe stato precluso l'esercizio dell'impresa bancaria.

La privatizzazione in senso formale raggiunge l'acme applicativo nell'ipotesi di impresa-organo. In tale frangente, difatti, la trasformazione in società pubblica in senso moderno è stata quasi sempre preceduta dall'interregno dell'ente pubblico economico. Detto altrimenti, l'azienda autonoma è stata dapprima mutata in ente pubblico imprenditore, seppur a struttura corporativa, e soltanto in seconda battuta in società azionaria di diritto comune. Ciò dimostra che la privatizzazione in senso formale non configura affatto un trasferimento del capitale nelle mani dei privati bensì soltanto, per quanto prodromica alla successiva privatizzazione sostanziale, la mutazione genetica della forma d'intervento del potere pubblico nel tessuto economico. L'esperienza delle Poste Italiane, tra le altre, è in tal senso emblematica¹⁸⁵.

Orbene, l'autosufficienza teorica della categoria "privatizzazione in senso formale" non resta in piedi al di là della sua vocazione tassonomica, risultando utile esclusivamente al fine di tracciare un deciso tratto di inchiostro semplificatore nel ginepraio delle varie forme di intervento pubblico nell'economia (azienda autonoma, ente pubblico economico, società pubblica in senso moderno, etc...).

Se si riprendono le fila del ragionamento svolto in ordine allo scopo di lucro dell'impresa pubblica, emerge ancora una volta incontrastata l'evidenza dell'assoluta irrilevanza, almeno nell'ambito della nostra ricerca, della forma rispetto alla sostanza. Ed infatti, che l'impresa pubblica sia esercitata mediante lo strumento societario codicistico o attraverso l'ente istituzionale o corporativo non vale a metterne in discussione l'ineludibile assoggettamento, sul versante *funzionale*, allo statuto dell'imprenditore. Disporre la trasformazione di un ente pubblico economico in società commerciale pubblica in senso moderno non determina alcun cambio di prospettiva, se il fine lucrativo rimane succubo della finalità pubblicistica (*rectius* politica).

La teoria dualistica delineata in precedenza, che ci ha consentito di collocare lungo due piani distinti *munus publicum* e scopo di lucro, convalida l'assoluta inconsistenza sotto il profilo sostanziale della privatizzazione in senso formale che altro non è, mutuando l'altrettanto fortunata espressione coniata da Sabino Cassese, una pseudo-privatizzazione. È innegabile, del resto, che la metamorfosi da azienda autonoma

¹⁸⁵ Il d.l. 487/1993 dispose, seppur con terminologia giuridica poco chiara (atteso che il nuovo ente avrebbe acquisito "efficacia" solo con l'entrata in vigore del decreto di nomina degli organi amministrativi e di controllo), la trasformazione, perfezionata con la legge di conversione 71/1994, dell'Amministrazione delle Poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico Poste Italiane. Successivamente, in virtù di deliberazione del CIPE 18.12.1997, l'ente pubblico venne trasformato in società per azioni. Cfr., sul punto, U. ARRIGO- M. BECCARELLO (a cura di), *I servizi postali*, Milano, 1999. Sull'influenza del diritto di derivazione comunitaria nel processo di privatizzazione del servizio postale (dalla direttiva 96/67 alla direttiva 2008/6 CE) v., per tutti, E. SANTA MARIA, *La liberalizzazione dei servizi postali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2001, 120.

in ente pubblico economico non privatizza alcunché, semmai, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale¹⁸⁶, “*ripubblicizza*” con diverso- e non necessariamente minore- grado d’intensità.

L’equivoco raggiunge il picco di intensità nel momento in cui il trasferimento degli *assets* dalla mano pubblica a quella privata viene impropriamente spacciato per privatizzazione in senso sostanziale. Indubbiamente, come tempo fa qualcuno ebbe il coraggio di rimarcare senza troppe perifrasi¹⁸⁷, l’ambiguità della natura e degli effetti delle operazioni di privatizzazione in Italia è stata indubbiamente ingenerata dall’approssimazione scaturente dal linguaggio extragiuridico (soprattutto di stampo giornalistico), dato che, se si fosse afferrato sin dall’inizio il reale significato del fenomeno dell’impresa pubblica, non si sarebbe mai caduti nell’illusione di poter privatizzare ciò che già viveva ed operava nella monade del diritto privato.

Privatizzare significa, difatti, *sottrarre* qualcosa alla sfera del pubblico ed innestarla nel campo del privato sulla scorta di una valutazione, eminentemente politica e sulla quale il giurista può esprimere riserve sino ad un certo punto, per cui l’interesse collettivo ad un determinato bene o servizio non viene (più) considerato necessaria prerogativa delle strutture pubbliche d’erogazione. Se questo è vero, parlare di privatizzazione di enti pubblici che operano in regime di concorrenza ed esercitano attività commerciale alle stesse condizioni degli imprenditori privati costituisce una stridente contraddizione in termini, in quanto il rapporto tra pubblico ed economico che pulsa in essi non è antitetico quanto, piuttosto, dialettico. E del resto, quando lo Stato *sceglie* di farsi imprenditore, assoggetta la sua azione agli schemi del diritto privato spogliandola di ogni venatura autoritativa¹⁸⁸.

Il perseguimento da parte dell’impresa pubblica dello scopo di lucro non interferisce con la sua tensione, in via mediata, verso fini ulteriori che la legge istitutiva individua nello stesso momento in cui ne delinea l’oggetto sociale. E tale interferenza non si verifica neppure quando, a differenza di quanto sostenuto da alcuni, l’attività

¹⁸⁶ Corte Costituzionale, sentenza 466/1993, la quale, con riferimento agli enti pubblici economici oggetto della privatizzazione in senso formale, ammettendo che una società, seppur formalmente privata, possa continuare ad essere assimilata ad un ente pubblico, ha riconosciuto la legittimità della sottoposizione al controllo della Corte dei conti degli enti pubblici trasformati in società azionarie a capitale interamente pubblico.

¹⁸⁷ A. ARENA, *Spunti sulle società commerciali pubbliche*, cit., 195.

¹⁸⁸ Cfr., testualmente, Relazione al codice civile del 1942, par. 998, nelle increspature della quale è facilmente percepibile l’influsso dei principi ispiratori della Carta del Lavoro del 1927, e precisamente del contenuto programmatico dell’art. IX, in cui si allude espressamente all’intervento dello Stato *nella produzione economica*, così marcando inequivocabilmente la vocazione, propria dell’impresa pubblica, alla partecipazione alla vita degli affari con il fine di conseguire lucri (cfr., per una fedele parafrasi, la più volte citata Cass. Civ., Sez. Un., 1605/1959).

imprenditoriale viene esercitata in regime di riserva legale secondo le modalità enunciate dall'articolo 43 della Costituzione. Ed invero, il trasferimento espropriativo o la riserva originaria di determinate categorie di imprese a favore di taluni soggetti indicati dal precetto costituzionale è concepito proprio per l'esercizio dell'*impresa*, atteso che mediante lo strumento imprenditoriale è possibile coniugare l'utilità generale con la produzione (e non con la dissipazione) di ricchezza.

Riteniamo, in buona sostanza, che il perseguimento di fini sociali non passi solo ed esclusivamente attraverso la pubblicizzazione e la socializzazione di alcuni comparti produttivi, ma possa realizzarsi- talvolta anche più agevolmente (se solo si pensa all'assegnazione dei compiti di gestione dei mercati regolamentati a società private, sia pure sotto il controllo della Consob)- con lo svolgimento di attività idonee a creare ricchezza nell'alveo del rischio imprenditoriale.

La metamorfosi (o il ritorno alle origini) dell'ente pubblico imprenditore in società in senso moderno sottende un disegno politico riducibile a quell'equazione tra riformismo e privatizzazione formulata dalla destra angloamericana ed implementata in Italia con l'eliminazione solo apparente- sopravvivendo altre e più odiose forme di intervento indiretto del potere pubblico nell'economia- di quei lacci e laccioli deplorati dal pensiero dominante liberista. Ne è derivata, sull'onda propagandistica di una privatizzazione di tutto quello che già operava in regime di diritto privato, la più colossale operazione di dismissione di beni pubblici.

Ed infatti, tra il 1992 ed il 2000 l'Italia ha "privatizzato" risorse imprenditoriali strategiche del valore di almeno 140 miliardi di euro, classificandosi al primo posto mondiale della speciale classifica dei paesi che hanno regalato al capitale privato *assets* strategici a prezzi realmente stracciati, con pregiudizio degli interessi collettivi e, in misura esponenziale, del prodotto interno lordo¹⁸⁹.

Ecco che, allora, non sarebbe liquidabile alla stregua di retaggio ideologico il dubbio che la privatizzazione formale e le mezze privatizzazioni sostanziali avviate all'inizio degli anni novanta dal legislatore domestico sotto l'usbergo del sempre più

¹⁸⁹ Cfr. U. MATTEI, *Contro riforme, cit.*, 71; Id- E.ROVIGLIO- S. RODOTA', *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 2010; S. SETTIS, *Italia S.p.A.. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, 2002; E. BARUCCI- F. PIEROBON, *Stato e mercato nella Seconda Repubblica. Dalle privatizzazioni alla crisi finanziaria*, Bologna, 2010. Per rinfrescare la memoria sul *background* prodromico all'ondata privatizzatrice degli anni '90 può esser utile rievocare l'aneddoto del seminario internazionale tenutosi a bordo del transatlantico Britannia messo a disposizione da Sua Maestà Elisabetta II nel maggio del 1991 al quale presero parte, tra gli altri, (evidentemente allo scopo- viene da pensare- di affinare le proprie competenze tecniche in materia) l'allora direttore generale del ministero del Tesoro, Mario Draghi, il presidente dell'INA Lorenzo Pallesi e l'eterno Giovanni Bazoli (all'epoca presidente di Antonveneta). Sul punto, sinteticamente, M. GAGGI, *Convegno sul Britannia, sponsor la Regina*, in *Il Corriere della sera*, 2 giugno 1992, 1.

pervasivo ordinamento comunitario (o- come si è soliti esprimersi da qualche anno a questa parte- eurounitario) abbiano celato, con il pretesto di chiudere la disastrosa esperienza del sistema delle partecipazioni pubbliche attraverso la trasformazione (spesso prodromica alla soppressione ed alla conseguente liquidazione) degli enti pubblici imprenditori in società azionarie, il tentativo di privatizzare beni e servizi di utilità generale il cui governo, strettamente connesso all'esercizio di diritti fondamentali del singolo, non può in alcun modo essere riposto nelle mani di un soggetto che eserciti attività imprenditoriale, neanche se pubblico. Facciamo riferimento, in poche parole, a quei beni geneticamente “*de-economicizzati*” (*commons*) la cui gestione non può che esser consegnata alle aziende di erogazione, entità in tutto e per tutto irriducibili, a livello *funzionale*, al paradigma dell'impresa pubblica¹⁹⁰.

Nondimeno, volendo esprimersi al netto di una visione che rischia a sua volta di apparire ideologicamente orientata, è senz'altro più prudente osservare che la privatizzazione vera e propria è quella sostanziale, nelle corde della quale all'adozione della forma privatistica si accompagna il venir meno dei poteri di indirizzo e controllo da parte dell'ente pubblico, come veicolati dall'assetto societario – partecipazione maggioritaria o *golden share* – o dalla legge.

Dalle osservazioni svolte in precedenza sembrerebbe che il tenore della nostra esposizione sminuisca l'importanza delle strutture pubbliche di erogazione (denominate anche “enti pubblici di protezione sociale”) all'interno della costituzione economica vivente. All'opposto, la radicale differenziazione che ne abbiamo tracciato rispetto all'impresa pubblica risponde all'intento di smascherare l'equivoco sul quale è sedimentata la concezione della loro identità sostanziale. Ed è proprio il rinverdimento del filone di studi sui *common goods* a tornare più utile che mai al fine di rimarcare

¹⁹⁰ Per una ricostruzione dogmatica del concetto di “bene comune” cfr. A. NEGRI- M. HARDT, *Comune. Oltre il privato e il pubblico*, Milano, 2010; E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990; P. CACCIARI- D. PASSERI- N. CARESTIATO, *Viaggio nell'Italia dei beni comuni. Rassegna di gestioni condivise*, Napoli, 2012; L. NIVARRA, *La proprietà europea tra controriforma e “rivoluzione passiva”*, in *Europa e Dir. Priv.*, 2011, 575; ID., *Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune*, in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni* a cura di M.R. MARELLA, cit., 69; M.R. MARELLA, *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 113; P. GROSSI, “*Un altro modo di possedere*”: *l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, cit.; A. LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale stato*, 2007, 87; A. IULIANI, *Prime riflessioni in tema di beni comuni*, in *Europa e Dir. Priv.*, 2012, 617. La fenomenologia del “comune” oltre la frontiera della materialità comincia invece a forgiarsi nelle fucine della letteratura domestica anche grazie alla magmatica ricerca, segnata da venature non sempre ortodosse, di G. NOTO LA DIEGA, *Il cloud computing. Alla ricerca del diritto perduto nel web 3.0*, in *Europa e dir. priv.*, 2014, 577; ID., *Proprietà e proprietà intellettuale nella Carta di Nizza*, Relazione tenuta al XXI incontro del Coordinamento dei Dottorati di ricerca in diritto privato, Santa Marina Salina, 30 maggio-1 giugno 2013.

l'assoluta inconferenza alla realtà imprenditoriale dell'attività di erogazione o gestione di quei beni e servizi riflettenti interessi primari della collettività.

Prescindendo da queste considerazioni di più ampio respiro, riteniamo comunque confacente ricordare che la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni ha suscitato in dottrina l'esigenza di tener distinte le società pubbliche *di nuova istituzione* da quelle *derivate* dal processo di privatizzazione¹⁹¹. Va ad ogni buon conto rammentato che si tratta, almeno secondo il criterio classificatorio adottato in questa ricerca, di società commerciali pubbliche in senso moderno, ove l'aggettivo *moderno* non deve esser inteso tanto in termini diacronici quanto, più semplicemente, per indicare quella tipologia di società per azioni in mano pubblica differente dagli *enti* pubblici imprenditori (che, ove abbiano struttura corporativa, abbiamo invece definito società commerciali pubbliche in senso classico).

Sulle società per azioni di diritto singolare, sia costituite *ex novo* dal legislatore (Fime S.p.A., Alitalia S.p.A., GEPI S.p.A., Autostrade S.p.A., Rel S.p.A., Rai S.p.A.,...etc.) sia *derivate* dalla privatizzazione formale (IRI S.p.A., ENI S.p.A., ENEL S.p.A.,...etc.), avremo modo di soffermarci nel paragrafo successivo, avvertendo sin d'ora che l'analisi di queste forme di intervento dello Stato nell'economia rientra nel perimetro della nostra trattazione nella misura strettamente necessaria alla chiarificazione degli elementi differenziali tra enti pubblici strumentali (cui è applicabile lo statuto dell'imprenditore) ed enti pubblici dipendenti/ausiliari.

Il processo di privatizzazione formale e sostanziale che ha interessato gli enti pubblici economici statali evoca, in definitiva, l'effigie di una metamorfosi semiseria sull'impronta della quale è stato- e forse neanche troppo impropriamente- sostenuto che le società pubbliche in senso moderno ricavate dall'ente (semi)privatizzato non sarebbero *in toto* riducibili al modello organizzativo codicistico della società per azioni e che, pertanto, si potrebbe pacificamente continuare a considerarle quali enti pubblici imprenditori a struttura societaria.

D'altronde, l'eventuale deviazione dagli schemi codicistici concernerebbe soltanto l'aspetto *organizzativo* del modello di società in mano pubblica, essendone invece incontestabile- lo ribadiamo- la rispondenza sotto il diverso aspetto *funzionale*, ossia la compresenza, accanto al fine pubblico, di quello lucrativo. Ed infatti, ogniqualevolta il legislatore istituisce un organismo la cui *causa* non riflette affatto lo scopo di lucro oggettivo, è sicuro che, posta la sostanziale irrilevanza dalla qualificazione normativa, si

¹⁹¹ P. PIZZA, *Società per azioni di diritto singolare*, cit., 301-302; P. SCHLESINGER, *La legge sulla privatizzazione degli enti pubblici economici*, cit., 126.

versi nell'ipotesi di un ente ausiliario o di ente con funzioni economiche, per il quale, a differenza che per l'ente economico imprenditore, non possono trovare applicazione *tout court* le norme contenute consacrate all'imprenditore commerciale¹⁹².

La privatizzazione degli enti pubblici economici, espressiva di realtà societarie che sia la dottrina pubblicistica sia quella privatistica definiscono di diritto *singolare*, è stata accompagnata- come è noto- da un processo altrettanto imponente nelle dimensioni, che è quello delle liberalizzazioni di quei settori economici per lungo tempo sottoposti ad un regime di monopolio legale.

È indubbio che, abbracciando la nostra impostazione metodologica al problema della fisionomia *causale* dell'ente pubblico economico, l'apertura di mercati strategici a *competitors* privati riflette una scelta di politica economica senz'altro più vincente della privatizzazione, in quanto consente di imprimere una coerente implementazione del paradigma concorrenziale e, in termini fisiologicamente consequenziali, di imporre all'ente pubblico imprenditore una linea operativa tesa al conseguimento del lucro ed alla produzione di ricchezza. Tale fenomeno si apprezza con maggior nitore nello steccato dei mercati ad infrastrutture essenziali (si pensi al settore delle telecomunicazioni e a quello- sempre più tentacolare- delle comunicazioni elettroniche o, ancora, a quello dell'energia), ove un'effettiva ondata liberalizzatrice provocherebbe l'effetto di ottimizzare, attraverso un'inevitabile (a meno di non voler essere tumulati dagli affamati *incomers*) politica di investimenti condotta dagli enti pubblici ex monopolisti, le cosiddette economie esterne di scala¹⁹³.

¹⁹² È la conclusione cui giunge G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, cit., per il quale la Gepi S.p.A. non sarebbe altro che un espediente formale per consentire l'individuazione di un centro di imputazione giuridica, in quanto i fini che le sono attribuiti sono quelli dello Stato. A simili conclusioni approdava E. BOCCHINI, *RAI. La "società per azioni"* RAI, Napoli, 1983, 72, il quale non ravvisava nella analizzata società di interesse nazionale quel tratto caratterizzante della fattispecie societaria declinabile nella libertà di disciplina dell'organizzazione e del funzionamento propria delle persone giuridiche private. Cfr., per una definizione di ente ausiliario, F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1967, 73. Va peraltro precisato, per dovere di completezza, che la dottrina, con riferimento alle società per azioni di diritto *singolare* sorte precedentemente alla promulgazione del codice civile del 1942 e con riguardo alla natura della Banca d'Italia, soleva distinguere tra enti pubblici esercenti un pubblico servizio, società anonima-ente privato, ente privato parastatale, persona giuridica pubblica. Per una completa ricostruzione, estranea all'oggetto della nostra ricerca, si rinvia all'analisi di P. PIZZA, *Società di diritto singolare*, cit., 87.

¹⁹³ Sul processo di liberalizzazione del mercato elettrico cfr. F. VETRO', *La regolazione pubblica del mercato elettrico. Sull'ordine giuridico del mercato libero dell'energia elettrica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 811; in materia di comunicazioni elettroniche v., invece, M. SIRAGUSA- S. CIULLO, *Il nuovo quadro regolatorio delle comunicazioni elettroniche e i rapporti con il diritto della concorrenza*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, 511-60; M. CLARICH, *Regolazione e concorrenza nelle comunicazioni elettroniche*, in *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni elettroniche*, a cura di R. Perez, Milano, 2004 (con particolare riguardo alla rivoluzione nel mercato domestico della posizione dell'*incumbent* STET, che- sulla scia delle direttive comunitarie di liberalizzazione del settore innescate dal Libro Verde del 1987- nel 1997 mutava la sua ragione sociale in Telecom Italia, dopo la fusione per incorporazione di quest'ultima); M. LIBERTINI, *Regolazione e concorrenza nel settore delle*

La privatizzazione degli enti pubblici economici non è altro che un'operazione chimerica incentrata sul presupposto di una diversità *funzionale* tra impresa pubblica e privata inesistente in termini giuridici. E del resto, sulla base di quest'assunto, non fa una piega la ricostruzione, operata dalla più recente dottrina proprio sul tema della trasformazione degli enti economici in società per azioni, stando alla quale, come si deve distinguere una privatizzazione in senso formale da una privatizzazione in senso sostanziale, così si deve operare una separazione dogmatica tra enti metaindividuali pubblici o privati in senso formale o sostanziale in funzione delle modalità *generiche* e *organizzative* della persona giuridica.

Invero, l'ente pubblico imprenditore, indipendentemente dai propri profili organizzativi e dalla loro assoggettabilità totale, parziale o residuale alle norme di diritto comune ed a prescindere dal *nomen iuris* adoperato dal legislatore al fine di designarne- per dirla con Paolo Spada¹⁹⁴- il *codice organizzativo* (ossia il *tipo*), rimane sempre e comunque ancorato, nell'orbita *funzionale*, alle norme codicistiche in materia di esercizio dell'attività d'impresa. Ne deriva che un'indagine delle varie teorie avanzate sulla *singularità*- declinata talvolta nei termini di *specialità*, talaltra in quelli di *anomia*¹⁹⁵- delle società per azioni in mano pubblica in senso moderno non acquisisce decisivo rilievo ai fini della nostra trattazione se non si tiene ferma la distinzione tra la fenomenologia dell'impresa pubblica e, pertanto, l'*essere* (ossia l'aspetto causale e funzionale, avente natura *necessaria*), dal suo *modo di essere* (il versante organizzativo e strutturale, che- al contrario- reca in sé le tracce del *contingente*).

Ci sembra pertanto ovvio- e ciò susciterà senz'altro le riserve degli studiosi dell'area amministrativistica- che, come il problema non si pone per gli enti pubblici

comunicazioni elettroniche, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 195. Cfr. inoltre, in una prospettiva sistematica e diacronica, il più risalente contributo di S. ALAGNA, *Riflessioni in materia di nazionalizzazione delle imprese elettriche e profili di teoria generale dell'impresa*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, 1977, II, 3.

¹⁹⁴ P. SPADA, *Il tipo della società per azioni*, in *Trattato della società per azioni*, a cura di G. E. Colombo e G. B. Portale, Torino, 2004, 91, ove si evidenzia l'inutilità dell'interrogarsi sulla reale natura di un'intera classe organizzativa, rivestendo esclusivo rilievo il tema della generale applicabilità delle norme di diritto comune e della residuale applicabilità di quelle di diritto speciale o singolare. Prendendo spunto da questa osservazione, riteniamo che l'impresa pubblica non smarrisca la sua funzione sostanziale in ragione della sua naturale "proteiformità", in quanto il codice organizzativo prescelto dal legislatore, se non intacca lo statuto fenomenologico dell'impresa (e, dunque, il metodo lucrativo), pone soltanto il problema del concorso e della compatibilità delle discipline applicabili (diritto comune o diritto *singolare*).

¹⁹⁵ Il riferimento è a G. MARASA', *Società speciali e società anomale (Voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1993, XXIX, ove è operata la distinzione tra società speciali, ossia quelle che comprendono tutti i requisiti dell'impresa più alcuni specifici (tra cui, in modo non condivisibile, l'autore ricomprende la Gepi S.p.A.), e società anomale, che invece esorbitano dalla galassia dell'impresa pubblica in quanto difettano di taluni elementi essenziali della fattispecie, tra i quali la plurisoggettività genetica (a nostro avviso, soprattutto alla luce del diritto societario riformato che ormai prevede la possibilità di costituire società di capitali unipersonali, irrilevante ai fini dell'inclusione o meno nello statuto fenomenologico dell'attività d'impresa) e- in termini pienamente condivisibili- lo scopo lucrativo.

economici, l'applicazione *diretta* della disciplina di diritto comune alle società in mano pubblica è senz'altro pacifica, chiaramente nei termini di *compatibilità* con le singole disposizioni contenute negli statuti legali singolari, e ciò soltanto per quanto concerne l'aspetto *organizzativo* e non anche per quello *funzionale*. Quest'ultimo, infatti, non può in alcun modo esser scalfito da parte del legislatore *singolare* e, ove ciò avvenga (quando cioè la deviazione dagli schemi di diritto comune tracciamo dal versante *organizzativo-strutturale* a quello *causale-funzionale*), deve senza esitazione ritenersi che, più che versare un'ipotesi di illegittimità delle norme statutarie legali, ci si trovi in presenza di un chiaro indice che proietta il modulo organizzativo al di fuori dello steccato del paradigma imprenditoriale¹⁹⁶.

Nel panorama siciliano i venti della privatizzazione non hanno sfiorato i tre enti economici che il legislatore regionale, sull'onda di una pressoché unanime volontà politica, ha preferito piuttosto sopprimere e porre in liquidazione, constatando l'assenza di serie prospettive di rilancio di quell'attività di promozione dello sviluppo industriale che avrebbe dovuto realizzarsi attraverso la partecipazione della mano pubblica, più o meno direttamente, al rischio di impresa. Se il processo privatizzatore si fosse innescato anche in Sicilia, con ogni probabilità l'Ente siciliano per la promozione industriale avrebbe conosciuto, in un'ottica strutturale, la medesima sorte dell'IRI, ossia sarebbe stato trasformato da società commerciale pubblica in senso classico in società per azioni in mano pubblica in senso moderno, laddove l'Ente minerario e l'Azienda Asfalti, data la loro conformazione non corporativa, avrebbero probabilmente subito una mutazione più radicale a livello fisionomico.

Ad ogni modo, una privatizzazione non soltanto formale ma anche sostanziale dei tre enti economici siciliani non avrebbe rivestito altro significato se non quello di mantenere in vita tre realtà che, una volta in mano al capitale privato, non avrebbero comunque potuto assolvere quel poderoso ruolo propulsivo per il quale erano state concepite.

Sotto quest'aspetto, si potrebbe affermare che l'epilogo dell'esperienza della Regione imprenditrice merita un giudizio più benevolo di quello riservato al processo di privatizzazione degli enti di gestione delle partecipazioni statali e degli altri enti pubblici

¹⁹⁶ Nel senso dell'illegittimità della norma di diritto *singolare* che snaturi il modello generale di società si esprime F. SANTONASTASO, *Le società di interesse nazionale*, Roma, 2002, ove, tuttavia, il tenore della trattazione rimane pur sempre polarizzato sul momento organizzativo dell'ente metaindividuale senza addentrarsi, pertanto, in un'indagine sui connotati *casuali* (incentrati, cioè, sulla pregnanza dello scopo lucrativo) delle società di interesse nazionale esaminate (Sviluppo Italia S.p.A., Gepi S.p.A., Stretto di Messina S.p.A., Enel S.p.A., Poste S.p.A.)

economici, se non altro perché la classe politica è riuscita ad avvertire, pur tra non irrilevanti titubanze, la consapevolezza del fallimento di un modello di sviluppo regionale fondato su quella concezione di impresa pubblica, improduttiva, parassitaria e totalmente asservita a fini sociali (*rectius* politici) che abbiamo sconfessato nelle pagine precedenti.

Tuttavia, questa lettura è soltanto il risultato di un'aberrazione cromatica, in quanto il tramonto dei tre enti economici regionali ha coinciso con l'alba di una nuova stagione dell'impresa pubblica, che nelle pagine precedenti abbiamo suggellato icasticamente come Seconda Repubblica della Regione imprenditrice. Invero, contemporaneamente al processo di smantellamento degli *assets* detenuti dagli enti economici ha preso forma un inquietante fenomeno di proliferazione di società per azioni in mano regionale atto a soddisfare l'implacabile sete di clientelismo della classe politica locale. Dalle considerazioni che svolgeremo nella terza parte della nostra ricerca emergerà in controluce, infatti, che quasi tutte queste nuove creature societarie non rispondono neanche in termini astratti al paradigma del rischio d'impresa, essendo animate da scopi, come quello di bilanciare le voci di spesa con quelle di entrata, totalmente irriducibili- ripercorrendo idealmente l'insegnamento di Ascarelli¹⁹⁷- a quello lucrativo.

Potremmo dunque osservare che, mentre a livello nazionale la privatizzazione rimane un'incompiuta dagli effetti devastanti in termini di dilapidazione del patrimonio pubblico materiale ed immateriale, a livello siciliano questo fenomeno si è rivelato né più né meno che una rivoluzione di velluto, che ha determinato, da un lato, l'alienazione di alcune eccellenti realtà imprenditoriali e, dall'altro, la nascita di ulteriori enti metaindividuali formalmente privati e sostanzialmente pubblici¹⁹⁸ che dall'esperienza della Regione imprenditrice hanno ereditato i profili deteriori, ossia quelli dell'ipertrofia occupazionale e dello sperpero di ricchezza.

¹⁹⁷ Cfr., T. ASCARELLI, *Riflessioni*, cit., 333.

¹⁹⁸ Sulla base dell'evocata differenziazione tra privatizzazione in senso formale e privatizzazione in senso sostanziale M. RENNA, *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle S.p.A. derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome dello Stato*, Torino, 1997, 103, dopo aver dichiarato che l'adozione del modello societario ad opera della legge *singolare* può assumere rilievo soltanto in riferimento alla natura strutturale dell'ente, enuclea quattro categorie di enti: a) enti formalmente e sostanzialmente pubblici; b) enti formalmente e sostanzialmente privati; c) enti formalmente pubblici e sostanzialmente privati; d) enti formalmente privati e sostanzialmente pubblici. Quanto a questi ultimi, l'autore citato postula un concorso di normative applicabili (statuto legale / disposizioni codicistiche) regolato dal criterio di "componibilità", potendo risultare i due plessi normativi pacificamente non interferibili. Avvertiamo l'esigenza di precisare, nondimeno, che l'ente formalmente privato e sostanzialmente pubblico può comunque restare attratto nell'orbita dell'impresa pubblica, ove il suo *connotato* causale, indipendentemente dalla disciplina applicabile in funzione del *codice organizzativo* scelto dal legislatore singolare, ostenti un sostrato imprenditoriale, ossia un'operatività informata al metodo lucrativo.

7.1. Tocca addentrarsi, adesso, in uno stadio della ricerca che si colloca lungo una delicata linea di confine. L'oggetto del nostro studio, difatti, è imperniato sulla natura e sulle funzioni degli enti pubblici economici nonché, più in generale, sul sistema delle partecipazioni siciliane stilizzato nella legge regionale 1973/50.

L'esame delle altre forme di intervento pubblico nell'ordito economico si rivela in ogni caso essenziale al fine di tracciare una consistente fenomenologia dell'impresa pubblica. In particolare, occorre passare al setaccio la formula sperimentata dai pubblici poteri per l'esercizio dell'attività imprenditoriale che si diluisce nelle cosiddette società per azioni di diritto *singolare* o *speciale*, già etichettate alla stregua di società in mano pubblica in senso moderno. Tali enti metaindividuali, come accennato a più riprese, si differenziano dall'ente pubblico imprenditore a struttura corporativa (ossia la società commerciale pubblica in senso classico), in quanto a livello morfologico riflettono lo schema societario di diritto comune tracciato dal codice civile. Non è raro, d'altronde, che sotto l'aspetto organizzativo (profilo attiguo ma non sovrapponibile- goiva ribadirlo- a quello *causale-funzionale*), essi si discotino così vistosamente, sia in un'ottica qualitativa che quantitativa, dagli indici della disciplina codicistica da apparire agli occhi degli interpreti come realtà societarie *singolari* o, in certi casi, *anomale*¹⁹⁹.

La principale incognita che ha costantemente attanagliato il dibattito dottrinale in materia concerne l'accertamento della natura delle società in mano pubblica in senso moderno, atteso che il connotato della pubblicità, a differenza di quanto avviene per l'ente pubblico *imprenditore*, non ne è nominalmente sancito²⁰⁰. In buona sostanza, si è

¹⁹⁹ Adotta questo criterio tassonomico, sulla cui attendibilità fenomenica giova tuttavia spendere alcune opportune osservazioni (che a breve affioreranno nel corpo del testo), almeno con riferimento alle interferenze tra piano funzionale e aspetti organizzativi del fenomeno societario "singolare", G. MARASA', *Società speciali e società anomale (Voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1993, XXIX.

²⁰⁰ La questione è stata particolarmente indagata dagli studiosi di area pubblicistica, i quali- eccettuate isolate voci (Cassese)- hanno ritenuto cruciale approdare alla definizione in termini di ente pubblico o di società azionaria al fine di ricavarne- come corollario- la disciplina eventualmente applicabile. La dottrina privatistica, al contrario, ha predicato una visione "minimale" del problema dell'ente pubblico, evitando di entrare nella discussione circa la reale natura (pubblica o privata) delle società *de quibus* ed adottando un approccio metodologico incentrato sulla determinazione del diritto applicabile. Ci sembra che questa impostazione sia la più corretta e non tanto perché riteniamo- in omaggio ad uno scetticismo radicale- che ogni disquisizione sulla reale natura delle cose lasci il tempo che trova, quanto perché del sintagma "società per azioni" da cui il legislatore di diritto singolare attinge per disciplinare le fattispecie societarie che alcuni, in termini neutri rispetto alla bipartizione tra profilo funzionale e versante strutturale, etichettano *speciali* e *anomale* non esiste alcuna definizione generale ed astratta. L'unica reale problematica avente valore sostanziale rimane quella legata al presupposto ed alla natura del rinvio operato dall'enunciato legislativo *singolare* alla disciplina codicistica (*rectius* generale, potendo essa rintracciarsi parzialmente anche in disposizioni extracodicistiche) per l'organizzazione ed i principi di funzionamento delle società pubbliche in senso moderno. Ad ogni modo- giova precisarlo ancora una volta- la linea sulla quale si muove tale indagine scorre lungo un piano- quello del modello *organizzativo*- che non interferisce con lo statuto fenomenologico dell'impresa, essendo quest'ultimo "disinnescabile" soltanto dall'annichilimento

posta la questione se l'intervento del potere pubblico veicolato attraverso lo strumento della società azionaria giustificasse l'applicazione diretta ed immediata dell'apparato codicistico per la disciplina del funzionamento e dell'organizzazione interna delle società private.

Dalla nostra prospettiva, orientata a sviscerare l'elemento *causale* dell'impresa pubblica indipendentemente dal *codice organizzativo* adoperato per la sua implementazione, la diatriba appare agevolmente superabile argomentando che, se per l'ente imprenditore il fine di lucro e l'assoggettamento alla monade del diritto privato sono fuori discussione, *a fortiori* devono esserlo per uno strumento operativo, quale la società per azioni in senso moderno, più prossimo- anche in termini fisionomici- a quelli predisposti e delineati dal diritto comune per operare sul mercato. Nell'ipotesi in cui, difatti, la finalità lucrativa sia bandita dallo statuto singolare della società, appare chiaro che la forma societaria, a prescindere dalla definizione legislativa, degradi a mera etichetta inidonea a trasfigurare un ente ausiliario in strumentale²⁰¹.

Sullo sfondo dei connotati *causali* è pertanto possibile stabilire una sostanziale identità- o, se si preferisce, una sovrapponibilità- tra ente pubblico imprenditore e società pubblica in senso moderno, considerato che in entrambi lo scopo di lucro coesiste dialetticamente con l'interesse pubblico ipostatizzato nella legge istitutiva.

Da una visuale incentrata sul *modello organizzativo* di volta in volta adottato per l'esercizio dell'attività d'impresa, il problema acquisisce un grado di complessità di non poco conto. Ci sembra opportuno soffermarci sull'aspetto evocato, facendo presente ancora una volta che un'indagine attendibile sui modelli organizzativi contratti nelle società in mano pubblica in senso moderno esula dal perimetro della nostra ricerca ma, al contempo, si rivela- nei suoi tratti essenziali- di enorme utilità al fine di poter tracciare

dello scopo lucrativo. La vincolatività delle definizioni legislative resta, dunque, una chimera sotto il profilo *causale* della fattispecie societaria (scopo lucrativo, art. 2247 c.c.) assumendo, invece, secondo quanto messo in luce da M. STELLA RICHTER JR., *Forma e contenuto dell'atto costitutivo della società per azioni*, in *Trattato delle società per azioni*, diretto da G.E. Colombo e G.B. Portale, *cit.*, I, 167, la funzione di una valvola di comunicazione con la disciplina codicistica, atteso che il solo fatto che il legislatore indichi nella norma il *tipo*- allo stesso modo in cui i privati lo indicano nell'atto costitutivo- lascia presumere l'intenzione di operare un rinvio tacito al complesso di prescrizioni legali stabilite dal codificatore per il modello *singolarmente* prescelto e ciò a prescindere da qualunque meditazione sul *nomen* "società". In quest'ordine di idee sembrano muoversi anche G. OPPO, *Pubblico e privato nelle società partecipate*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, 163 e M. SCIUTO- P. SPADA, *Il tipo della società per azioni*, *cit.*, 91. Cfr., a mo' di chiosa unificante, G. SANTINI, *Tramonto dello scopo di lucro nelle società di capitali*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, I, 151, il quale opportunamente rimarca che l'orizzonte della "specialità" è semanticamente calibrato sulla figura della tipicità societaria.

²⁰¹ Cfr. P. JAEGER, *Problemi attinenti alle privatizzazioni*, in *Giur. comm.*, 1992, 984, il quale giustamente osserva- con afflato bergsoniano- che il *nomen iuris* rappresenta null'altro che un'etichetta che, anche se applicata ad enti che in forza delle deroghe (non soltanto *organizzative* ma anche *causali*) agli schemi di diritto comune, non può comunque mutarne lo statuto fenomenologico.

una rigorosa disamina delle società controllate dagli enti regionali. Ed infatti, sebbene sussistano differenze *causali* tra gli enti economici statali e siciliani sull'analisi delle quali avremo senz'altro modo di soffermerci, non residua alcun dubbio sul fatto che le società controllate da ESPI, EMS ed AZASI, al pari di quelle innestate nel sistema nazionale, debbano considerarsi a tutti gli effetti “*imprenditori*” e, come tali, caratterizzate dalla pregnanza causale dello scopo lucrativo.

Nel precedente paragrafo abbiamo fatto cenno alla distinzione, pioneristicamente tratteggiata in dottrina, tra società per azioni di diritto *singolare* di nuova istituzione e società per azioni di diritto *singolare* derivanti dalla privatizzazione in senso formale di preesistenti enti pubblici economici. Siffatta puntualizzazione si lascia apprezzare, nondimeno, esclusivamente a livello tassonomico, in quanto alcune tra le società pubbliche in senso moderno sulle quali la dottrina ha polarizzato l'analisi scientifica precedono l'emanazione del codice civile del '42, mentre altre (soprattutto quelle scaturenti dal processo di privatizzazione) si inseriscono in un panorama economico e politico assolutamente mutato. Dal punto di vista fenomenico la differenziazione non riveste alcun significato rilevante, atteso che le problematiche della natura e della disciplina applicabile riguardano indistintamente entrambe le categorie delineate²⁰².

Delineare la fisionomia della società pubblica in senso moderno ed individuarne la disciplina applicabile attraverso la diagnosi del suo momento genetico si rivela effettivamente impossibile, in quanto- come è stato risolutivamente osservato da Carlo Ibba²⁰³- la galassia in cui gravitano questi moduli societari è di gran lunga più frastagliata di quella abitata dagli enti pubblici economici. Il problema della qualificazione pubblicistica dell'ente metaindividuale è difficilmente risolvibile ove difetti nella legge istitutiva un'espressa indicazione in tal senso oppure, adottando il nostro criterio di riconoscimento della pubblicità di un ente, un'inequivoca regolamentazione istituzionale. Del resto, almeno nel solco di questo percorso di ricerca, la determinazione della natura della società pubblica in senso moderno è una questione che si muove in secondo piano rispetto a quella dell'applicazione delle normative rilevanti.

In altre parole, quello che gli studiosi dell'universo pubblicistico hanno definito *problema dell'ente pubblico economico* (alludendo alla questione della presunta sostanziale identità *organizzativa* di ente pubblico imprenditore e società di diritto

²⁰² Sulla linea di continuità problematica lungo il piano dell'evoluzione storica si attesta l'imponente ricostruzione P. PIZZA, *Le società per azioni di diritto singolare*, cit., 301, ove è anche possibile rinvenire un folto catalogo delle società per azioni in mano pubblica istituite dal 1992 al 2007.

²⁰³ C. IBBA, *Gli statuti singolari*, in *Trattato delle società per azioni*, a cura di G.E. Colombo e G.B. Portale, cit., 525.

singolare)²⁰⁴ ostenterebbe nient'altro che i tratti di *querelle* fine a se stessa, in quanto nulla è in grado rivelare in ordine all'aspetto *funzionale* e, in definitiva, all'applicabilità o meno alle società "pubbliche" dello statuto dell'imprenditore.

L'impostazione che privilegia l'aspetto dell'eventuale deviazione dagli schemi di diritto comune ci consente, quindi, di tracciare un notevole solco tra società pubbliche *stricto sensu* e società *anomale*, proprio allo stesso modo in cui abbiamo distinto l'ente pubblico economico dall'azienda di erogazione²⁰⁵.

Sembra quasi superfluo rammentare che nel momento in cui il legislatore crea una società di capitali di cui detiene totalmente o parzialmente il pacchetto azionario "si assoggetta- riesumando la nota espressione contenuta nelle pagine della Relazione al codice civile²⁰⁶ - alla legge delle società per azioni per assicurare alla propria gestione maggiore snellezza di forme e nuove possibilità realizzatrici". Muovendo da questo solido nonché ineludibile dato storico e positivo, non si può fare a meno di notare, sulla

²⁰⁴ Il cd. problema dell'ente pubblico è accuratamente scandagliato da V. CERULLI IRELLI, "Ente pubblico": problemi di identificazione e disciplina applicabile, in *Ente pubblico ed enti pubblici*, a cura di V. Cerulli Irelli e G. Morbidelli, 1994, 84, il quale - analizzando alcune società per azioni di diritto singolare come Ribs S.p.A., Rel S.p.A., Agecontrol S.p.A. e Gepi S.p.A. - approda alla conclusione dell'esistenza di enti metaindividuali costituiti per legge le cui funzioni, indipendentemente dal *nomen iuris* (e qui torna utile la classificazione di Renna relativamente agli enti formalmente privati e sostanzialmente pubblici), sono squisitamente amministrative, cioè obbligatorie e ricadenti *tout court* nell'ambito della "politica" (intesa come *ordine* e non come *direttiva*) di un Ministero. Da una simile ricostruzione discende un'originale teoria sul limite costituzionale ai processi di privatizzazione, fondata sul presupposto per cui la trasformazione di enti pubblici in soggetti (anche solo formalmente) privati non avrebbe dovuto esser disposta per la mancanza di alcuni elementi (finanziari, organizzativi e funzionali) necessari alla sublimazione in persone giuridiche private. Cfr., *amplius*, ID., *Pubblico e privato nell'organizzazione amministrativa*, in *Fondazioni e attività amministrativa*, a cura di S. Raimondi e R. Ursi, Torino, 2006, 28-29, ove il ragionamento è impostato *a contrario* (e cioè sull'illegittimità costituzionale delle norme che hanno disposto la trasformazione di organizzazioni private - come le Comunità israelitiche e gli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza - in enti pubblici). Sul tema cfr., anche, R. GAROFOLI, *La privatizzazione degli enti dell'economia, profili giuridici*, Milano, 1998, il quale tuttavia propende, secondo una logica che non condividiamo, per una qualificazione sostanzialmente pubblicistica dell'ente pubblico economico che, a nostro modo di vedere, rientrerebbe invece tra gli enti formalmente pubblici e sostanzialmente privati. In termini assolutamente confacenti all'analisi *causale* della fenomenologia delle società di diritto singolare, con enfaticizzata allusione allo scopo lucrativo inteso alla stregua di indice sintomatico dell'aderenza al paradigma imprenditoriale, cfr., F. GOISIS, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004; ID., *Società a partecipazione pubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, VI, 5600, il quale conclude, passando al setaccio lo statuto legale di Patrimonio dello Stato S.p.A. sull'analisi della quale si era già intrattenuto Giorgio Oppo, che la lucratività è senz'altro compatibile con la valorizzazione e la promozione di interessi pubblici, quali la gestione e l'eventuale alienazione del patrimonio statale. Nel tenore di questa trattazione riecheggiano le suggestive puntualizzazioni, in ordine alla funzione dell'ente pubblico economico (modello in cui, tuttavia lo stesso Goisis sembra non voler necessariamente riconoscere una realtà lucrativa), di V. OTTAVIANO, *Impresa pubblica (Voce)*, cit., 684, alla luce delle quali giustamente, a differenza di Cass. Sez. Un. 7945/1990, in *Giur. comm.*, 1991, 911, con nota di C. IBBA, *La Gepi S.p.A. fra diritto pubblico e diritto privato*, G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, cit., 285 escludeva che la Gepi S.p.A. potesse esser qualificata alla stregua di ente pubblico economico.

²⁰⁵ Sposando una tassonomia lievemente differente, soprattutto in quanto incentrata essenzialmente sul profilo *causal-funzionale*, da quella adottata, ad esempio con riferimento alla Gepi S.p.A., da G. MARASA', *op. loc. cit.*

²⁰⁶ Relazione al codice civile del 1942, par. 998.

scia di consolidatissimi orientamenti giurisprudenziali e dottrinali²⁰⁷, che le società per azioni in mano pubblica, così come le società derivate dagli enti pubblici “privatizzati”, deviano vistosamente dalla normativa vigente per le società di capitali di diritto comune. La casistica è sterminata, ragion per cui tentare di compendiarla in un unico blocco testuale non soltanto sarebbe impossibile ma provocherebbe l’inconveniente di far di tutta l’erba un fascio.

Le discrasie rispetto agli schemi di diritto comune (almeno per quanto concerne il diritto societario ante-riforma) si attestano sul fronte del momento genetico (l’atto costitutivo è quasi sempre, eccettuata la particolare ipotesi delle cd. società *legificate*²⁰⁸, frutto di un intervento legislativo *singolare* ed *unilaterale*), del momento terminale (esclusione o limitazione dei casi di scioglimento), della libera circolazione dei pacchetti azionari, dell’oggetto e dello scopo.

Ebbene, allorché tali anomalie siano talmente stridenti rispetto alla tipicità delle società per azioni codicisticamente scolpita, è alquanto probabile- ed in questa direzione potrebbe rivelarsi proficuo l’approccio proposto da Marasà, nella misura in cui predica che il tema delle interferenze tra diritto generale e diritto speciale va decifrato ponendo in controluce gli elementi essenziali della fattispecie societaria (tra i quali spicca lo scopo lucrativo)²⁰⁹ - che l’alterazione dello schema *organizzativo* tradisca elementi indiziari sull’eventuale nonché ricorrente inquinamento dell’assetto *causale-funzionale* di questa insidiosa epifania di impresa pubblica. Occorre intendersi, in definitiva, sul significato e sulla valenza attribuibili al concetto di anomalia, e cioè se debbano considerarsi in termini di discostamento quantitativo o qualitativo dallo spirito del diritto comune²¹⁰.

²⁰⁷ Per una completa rassegna dei più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale, amministrativa e di legittimità cfr. P. PIZZA, *Le società per azioni di diritto singolare*, cit., 379.

²⁰⁸ Sulla categoria in questione cfr. in particolare P. SPADA, *La Monte Titoli S.p.A. tra legge ed autonomia statutaria*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, 550, il quale, ancor prima di Carlo Ibba, aveva prefigurato in termini teorici “*questi esemplari forse non unici ma di certo rari*”. Appare altrettanto doveroso il richiamo all’analisi condotta da V. DI CATALDO, *Gli statuti speciali delle società azionarie*, in *Giur. comm.*, 1991, 468, ove si allude ad un vero e proprio regime speciale, più o meno complesso, creato appositamente per moduli organizzativi preesistenti allo statuto legale.

²⁰⁹ G. MARASÀ, *op. cit.*, I, sebbene lo stesso Autore ammonisca sul fatto che lo schema a doppia entrata (declinato nella voci della specialità e dell’anomalia) non si esaurisca sul piano meramente concettuale, riflettendosi sul crinale della disciplina organizzativa. Una simile precisazione si presta, d’altronde, a piegare l’afflato tassonomico al solo scopo di risolvere in senso negativo la disputa sul postulato della vincolatività delle definizioni legislative, diatriba che, tuttavia, si muove lungo un piano, quello strutturale-organizzativo, assai distante dal momento causale-funzionale incentrato sull’essenzialità dello scopo lucrativo.

²¹⁰ In termini di scostamento quantitativo si esprime F. GALGANO, “*Pubblico*” e “*privato*” nella qualificazione della persona giuridica, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 279. Critica con piglio “baconiano” quest’approccio “galileiano” fondato sulla misurazione quantitativa delle deroghe agli schemi di diritto comune F. BASSI, *Azionariato pubblico e procedure concorsuali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 896, nel più ampio quadro di uno studio che- è opportuno precisarlo- rappresenta il primo tentativo *ex professo* di

In determinate esperienze, come quella della GEPI S.p.A., la deviazione dallo schema codicistico emerge *ictu oculi*, se non altro perché, prescindendo dalla rigidità dell'assetto proprietario che la ascrive a pieno titolo al novero delle società di diritto *singolare obbligatorie*²¹¹, dal tenore dell'articolo 5 della legge istitutiva (l. 1971/184) si evince chiaramente che lo scopo di lucro esula dall'oggetto sociale di tale realtà societaria. Si tratta, in sostanza, di un'ipotesi in cui la deroga alla disciplina comune (rintracciabile, nell'ottica degli elementi essenziali della fattispecie, nell'assenza della finalità lucrativa) è tale da travolgere sia l'assetto *organizzativo* fino a trascinare in quello- rilevante ai fini della inclusione o meno nell'universo giuridico dell'impresa pubblica- *causale*. Una simile evidenza conferma, dunque, la bontà del postulato dell'irrilevanza o della non-vincolatività delle definizioni legislative, atteso che, pur non essendo precluso al legislatore il potere di utilizzare tutte le etichette che desidera (S.p.A., S.r.l., etc...), ciò non impedisce alla maieutica interpretativa di espungere dalla categoria di società quegli enti metaindividuali che sono in tutto e per tutto assimilabili a figure ausiliarie dell'apparato burocratico²¹².

Se ne deduce che gli statuti *singolari* delle società in mano pubblica in senso moderno devono esser vagliati con riferimento al preciso *grado* di scostamento rispetto al diritto comune, e ciò al fine di distinguere enti costituiti in forma societaria aventi le caratteristiche di *impresa* ed enti solo apparentemente tali. Questo non significa, del resto, che quando il test di compatibilità tra statuto *singolare* e diritto comune sortisce esito negativo ci si trovi sempre ed in ogni caso dinanzi ad un ente pubblico *non imprenditore*, perché, se così fosse, il rinvio operato dall'articolo 2451 c.c. in tema di società di

offrire una risposta esaustiva all'assoggettabilità delle società in mano pubblica alle procedure disegnate nella legge fallimentare.

²¹¹ Si tratta di quelle società di diritto speciale che vengono ad esistenza in seguito all'adempimento dell'obbligo di costituire l'ente oggetto della disciplina singolare imposto dal legislatore ad uno o più soggetti determinati e preesistenti (nel caso specifico, IMI, EFIM, IRI, ENI). Accanto a questa *species*, C. IBBA, *Gli statuti singolari*, cit., 564, individua le società di diritto singolare autorizzate (che nascono in seguito alla libera iniziativa di uno o più soggetti preesistenti e determinati dal legislatore: riteniamo che all'interno di questa categoria rientrino senz'altro le società costituite dall'ESPI, dall'EMS e dall'AZASI) e le società di diritto singolare coattive (in cui uno o più soggetti preesistenti e determinati vengono immediatamente e direttamente investiti dal legislatore della qualità di socio: l'unico caso individuato dall'Autore citato è quello della Rel -Ristrutturazione elettronica S.p.A., istituita con d.l. 807/1981 convertito dalla l. 63/1982 e posta in liquidazione il 9 dicembre del 1992).

²¹² A questa condivisibile conclusione perviene G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, cit., 247, laddove sottolinea che, anche volendo aderire a quell'orientamento che propugna una nozione ampia di società, è lo stesso perseguimento di un utile, indipendentemente dalla sua distribuzione, che esula dagli obiettivi della Gepi S.p.A. Sulla diversità strutturale e causale tra IRI e Gepi cfr. l'intervento dell'on. Gava del 10 marzo 1971 nell'ambito della discussione del disegno di legge che poi diventerà la l. 184/1971, ove si pone l'accento sul fatto che la Gepi non nasce allo scopo di diventare una finanziaria permanente che si aggiunga alle altre già esistenti. Se ne inferiscono il pregnante carattere di "*ausiliarietà*" nonché l'ineludibile connotato di "*temporaneità*" dell'ente in questione, non riscontrabile certamente nello statuto legale e nella fisionomia operativa dell'IRI.

interesse nazionale (nel novero delle quali includiamo- aderendo ad un recente orientamento dottrinale- una buona parte delle società per azioni di diritto *singolare*), alla normativa di diritto societario sarebbe privo di qualsiasi portata precettiva²¹³.

Riteniamo, dunque, che la deviazione dal diritto comune delle forme organizzative proprie delle società per azioni in mano pubblica rilevi esclusivamente in termini *qualitativi* e che, conseguenzialmente, l'unico reale elemento di scollamento che dal versante organizzativo tracima in quello causale-funzionale sia rintracciabile nell'assenza dello scopo lucrativo. Tutte le altre *anomalie* assumono un peso decisamente relativo, in quanto ricadenti- mutuando una felice espressione adoperata dal Consiglio di Stato per vagliare la natura giuridica dell'ormai soppresso EIAR- sulla "*accidentalità dell'ordinaria struttura delle società regolate dal diritto privato*"²¹⁴. Che poi la fisionomia di alcune società per azioni in senso moderno ricalchi quella della società commerciale pubblica in senso classico (ossia l'ente economico a struttura corporativa) a tal punto da considerare entrambe- come fa, tra gli altri, Roberto Garofoli²¹⁵- mere

²¹³ Si esprime nei termini del rinvio al diritto societario comune quasi tutto il formante dottrinale privatistico. L'elemento differenziale tra le varie opzioni interpretative risiede semmai nell'applicazione residuale del diritto comune rispetto al diritto singolare (per cui cfr., per tutti, M. SCIUTO- P. SPADA, *Il tipo della società per azioni*, cit.; C. IBBA, *Società pubbliche e riforma del diritto societario*, in *Riv. soc.*, 2005, 1) e nell'applicazione prevalente del diritto generale rispetto a quello singolare (cfr., in salsa giacobina, G. MINERVINI, *Contro il diritto speciale delle società per azioni*, in *Riv. soc.*, 1994, 740). In termini di componibilità e di non-prevalenza dell'uno sull'altro G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, cit., 181; M. RENNA, *Le società per azioni in mano pubblica*, cit., 152. Si è discusso, inoltre, attingendo a riflessioni maturate in ambito giusfilosofico nei ranghi della scuola genovese, sulla natura di tale rinvio, se cioè fosse da intendersi come mobile o recettizio, diretto o analogico. Cfr., sul problema dell'interpretazione del linguaggio giuridico e- conseguentemente- della vincolatività delle definizioni e delle etichette adoperate dal legislatore, G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980; U. SCARPELLI, *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, Milano, 1985; C. GRASSETTI, *Le definizioni legali e la riforma dei codici*, in *Studi in onore di Giovanni Pacchioni*, Milano, 1939, 299, ove si afferma la tesi, da noi condivisa, per cui il processo costruttivo del legislatore (ossia la traduzione in norma di un concetto qualificatore- che serve a qualificare, per l'appunto, cose e relazioni secondo valori e non a descriverle semplicemente) non sarebbe vincolante per l'interprete. Sul problema del rinvio- e dunque della disciplina applicabile- sembra inoppugnabile, stante il tenore degli artt. 2449 e, soprattutto, 2451 c.c., che esso debba intendersi come mobile, restando, invece, sicuramente più aperta la questione della diretta o analogica applicazione del diritto comune. Propendiamo per la prima soluzione, atteso che l'analogia presuppone sempre e comunque- come insegnano i penalisti, che per ragioni ovvie sono di gran lunga più sensibili all'argomento- una lacuna normativa, fenomeno assente per il tipo "società per azioni", a meno di non voler intendere il sintagma "società per azioni" - esponendosi però al serio rischio di dar vita ad un'inferenza anacolutica- come sprovvisto di significato e dunque inservibile per instaurare, per dirla con G. TARELLO, *op. cit.*, 137, il necessario rapporto di presupposizione.

²¹⁴ Cons. Stato, Sez. V, 404/1942, in *Foro amm.*, I, 2, 235, nella quale riecheggia, pur con le inevitabili differenti sfumature, la sentenza della Cassazione 1337/1940 (in *Mass. Giur. Lav.*, 1940, 310) sulla natura giuridica dell'AGIP, qualificata senza mezzi termini come ente commerciante in cui il fine pubblico-secondo una interessante inversione di prospettiva rispetto alla corrente di pensiero trasversale che abbiamo contestato, sulla scia dell'insegnamento di Andrea Arena, nelle pagine precedenti- è asservito allo scopo di lucro.

²¹⁵ Cfr. R. GAROFOLI, *op. cit.*, 346, il quale ostenta un'impalcatura concettuale più rigida di quella tratteggiata da Cerulli Irelli, il quale- come abbiamo illustrato- non approda ad una visione ingessata sulla pubblicità o meno delle società di diritto singolare, mostrando piuttosto di prediligere un approccio

modulazioni del medesimo sostrato sostanziale, è una questione che può interessare il diverso piano delle più o meno “importanti” deviazioni dalla disciplina di diritto societario contenuta all’interno del libro quinto del codice civile, ma non certo quello della delimitazione dello statuto fenomenologico dell’impresa pubblica.

È ovvio, d’altro canto, che una deroga *qualitativamente* rilevante agli schemi organizzativi del diritto comune è idonea a tradire un segnale attendibile dell’irriducibilità alla monade dell’impresa pubblica, specialmente ove si consideri che il rapporto tra gli spazi d’ingerenza dell’azionista pubblico nella *governance* e la tensione alla produzione di ricchezza nell’alveo dell’autonomia imprenditoriale (che- come abbiamo argomentato- non è certamente compromessa, a differenza di quanto sostenuto da alcuni, dall’obbligo di seguire direttive d’indirizzo generale nel quadro di una programmazione dell’intervento della mano pubblica nell’economia) è inversamente proporzionale.

L’orientamento prevalente della giurisprudenza amministrativa attribuisce senza perplessità alle società di diritto *singolare* natura pubblica, ritenendo- sulla scia di una rilevante batteria di pronunce emesse dalla Corte costituzionale²¹⁶ che, a dire il vero, non hanno però mai affrontato direttamente la questione della qualità sostanziale di tali società- che le notevoli deroghe racchiuse nelle disposizioni statutarie *singolari* le assimilino all’ente pubblico. Aderendo a questa chiave interpretativa, le anomalie di struttura e di funzionamento²¹⁷ in tema di determinazione del capitale sociale, di diritto di voto, di patti sociali, di clausole di gradimento, darebbero origine, al di là della forma privatistica, ad una caratura sostanziale essenziale pubblicistica, che in termini operativi si traduce in una traslazione delle istituzionali funzioni amministrative dall’organizzazione burocratica a quella societaria.

Deve darsi atto che questa parabola ermeneutica, indubbiamente ispirata dalla tendenza ad annettere alla cognizione del giudice amministrativo le controversie inerenti all’attività ed all’organizzazione interna dell’*ente-società*, non è stata smentita dal formante della giurisprudenza di legittimità, per il quale, anzi, non è escludibile in linea di principio che un organismo a struttura societaria possa assumere natura para-pubblicistica ove ciò sia espressamente stabilito dalla legge ovvero nell’ipotesi in cui

“abbiano” teso all’individuazione della disciplina applicabile e delle relative deroghe al diritto pubblico (*vel singolare*).

²¹⁶ Soffermandosi, piuttosto, sulla rilevanza della partecipazione (almeno maggioritaria) dello Stato al capitale sociale come fondamento per giustificare il controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici trasformati in società azionarie. Cfr., tra le altre, Corte costituzionale 466/1993, in *Giur. cost.*, 1993, 3829; Corte Costituzionale 363/2003, in *Giur. cost.*, 2003, 3752; Corte costituzionale 29/2006, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 616.

²¹⁷ Sui poteri speciali assegnati all’azionista pubblico v., per tutti, J. SODI, *Poteri speciali, golden share e false privatizzazioni*, in *Riv. soc.*, 1996, 368.

ricorrano determinate circostanze pregnantemente alterative del modello societario tipico²¹⁸.

Sia che si sposi una tesi sia che se ne adotti un'altra, la problematica della disciplina applicabile alle società in questione può essere sciolta attingendo alla visione, ventilata dalla più recente dottrina²¹⁹, per cui le norme statutarie di diritto *singolare* sarebbero sempre e comunque subordinate al diritto societario generale. Chiaramente, le società in mano pubblica di interesse nazionale- almeno in quest'ottica- ostentano impercettibili elementi differenziali rispetto alle “normali” società pubbliche, in quanto il parametro di compatibilità è costituito per le prime dal canone definito dall'articolo 2451 c.c., mentre per le seconde dal sistema codicistico generalmente inteso. Laddove le disposizioni *singolari* esorbitino da questi limiti, secondo la stessa corrente dottrinale esse dovrebbero esser considerate come illegittime; a nostro avviso, invece, una simile tracimazione importa più semplicemente, in linea con un'impostazione più orientata al criterio della “scomponibilità” che non a quello della “compatibilità” normativa, la fuoriuscita dal codice organizzativo societario e- ove l'anomalia involga il fine di lucro - dallo statuto *causale* dell'impresa pubblica, ferma restando la sostanziale non-vincolatività delle definizioni legislative²²⁰.

Tuttavia, sovrapporre genericamente la società in mano pubblica all'ente pubblico economico senza scandagliarne il sostrato causale (tralasciando cioè un'analisi sull'effettiva sussistenza dello scopo di lucro nell'alveo degli elementi essenziali della fattispecie societaria) non chiarisce per nulla se l'assimilazione sia parametrata all'ente pubblico economico (strumentale) o all'ente pubblico non economico (ausiliario). Sembra cioè che la giurisprudenza, soprattutto amministrativa, non tenga presente che lo statuto dell'ente pubblico economico è irriducibile a quello dell'ente pubblico non

²¹⁸ In questi stessi termini, da ultimo, Cass. Civ., Sez. Un., 9096/2005, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1186, con nota di F. GOISIS, *L'applicazione delle discipline pubblicistiche a una società in mano pubblica longa manus del socio dominante*. Contra, Cass. Civ., Sez. Un., 7799/2005, in *Foro it.*, 2005, I, 2726, la cui motivazione, escludendo la pubblicità in termini ausiliari di un ente sulla base del solo dato della partecipazione pubblica maggioritaria al capitale sociale, metabolizza il concetto di “controllo analogo” scandito dalla Corte di Giustizia UE, tema sul quale ci intratteremo nel paragrafo successivo. Già in questa direzione Cass. Civ., Sez. Un., 4991/1995, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, 1056.

²¹⁹ F. SANTONASTASO, *Le società di interesse nazionale*, cit., 430 nel solco tracciato da G. MINERVINI, *Contro il diritto speciale delle società per azioni*, cit., 740.

²²⁰ Del tutto inconferente ci sembra, al contrario, lo schema dell'analogia, il quale presuppone la mancata regolamentazione della fattispecie analizzata. L'assenza della lacuna, in definitiva, esclude alla radice il ricorso al procedimento analogico, disinnescato nei casi in esame dalle disposizioni contenute negli articoli 2449 e 2550 c.c. La tematica è accuratamente scandagliata nelle pagine dello studio sulla Rai S.p.A. condotto da E. BOCCHINI, *La “società per azioni” RAI*, Napoli, 1983, nelle quali si richiama giustamente l'attenzione del lettore sul fenomeno- senz'altro pertinente- del concorso apparente di norme, oggetto di costante approfondimento da parte degli studiosi di diritto penale e rivelatore dell'esattezza del criterio della compatibilità/componibilità in luogo di quello analogico.

economico non tanto sotto il profilo strutturale quanto- come abbiamo evidenziato- sul fronte funzionale. L'imposizione dell'etichetta di ente pubblico alla società partecipata dallo Stato lascia, dunque, il tempo che trova, nella misura in cui si limita ad atteggiarsi alla stregua di esito di un'indagine carente sul fronte dei connotati *causali*, unici indici sintomatici in grado di rivelare se si gravita o meno all'interno del *genus* "impresa pubblica".

Nel momento in cui tale opzione interpretativa si emancipa da una visione "panpubblicistica" dell'ente pubblico imprenditore e contribuisce all'emersione da quella massa informe che è divenuto il sintagma "impresa pubblica" di quelle modalità di esercizio del potere pubblico che sono tutto fuorché attività imprenditoriale, essa assurge, invece, al ruolo di termometro delle anomalie *casuali* di certe fattispecie che di societario esibiscono solo il *nomen iuris* (che sono, detto altrimenti, enti formalmente privati e sostanzialmente pubblici).

Ad ogni modo, i parametri enucleati al fine di determinare la natura di tali enti metaindividuali e la loro assoggettabilità agli schemi di diritto comune sono stati ampiamente rimessi in discussione dall'imponente riforma delle società di capitali attuata con il d.lgs. 6/2003. A seguito della sua entrata in vigore, infatti, il modello societario di diritto comune è divenuto, sotto le vele spiegate dell'autonomia statutaria, assai più flessibile²²¹. Ciò ha indotto, di riflesso, una sorta di attenuazione dei connotati di *specialità* delle società pubbliche in senso moderno: si pensi, ad esempio, al fatto che il nodo della plurisoggettività genetica, in cui la dottrina privatistica aveva ravvisato una delle anomalie più lampanti rispetto al diritto comune²²², è stato districato dalla possibilità di costituire società per azioni unipersonali; all'ammissibilità di vincoli di

²²¹ Cfr., per tutti, G. OPPO, *Pubblico e privato nelle società partecipate*, cit., 160; A. GUACCERO, *Alcuni spunti in tema di governance delle società pubbliche dopo la riforma del diritto societario*, in *Riv. Soc.*, 2004, 849; C. IBBA, *Società pubbliche e riforma del diritto societario*, cit., 19, il quale propende chiaramente per la natura dinamica del rinvio generico operato dagli statuti singolari alle norme di diritto comune e, tendenzialmente (nel senso che, comunque, in questa ipotesi la valutazione sulla natura del rinvio è rimessa all'esegesi dell'interprete, chiamato a verificare se uno specifico rinvio possa incorporare un determinato precetto esistente in un altrettanto determinato momento storico e, dunque, atteggiarsi come recettizio), anche per il rinvio specifico a determinate norme del libro V ante-riforma. Identica questione venne esaminata da Andrea Arena quando, con la promulgazione del 1942, si consumò la privatizzazione del diritto commerciale (o, adottando una diversa angolazione, la commercializzazione del diritto privato) e sorse il problema di stabilire la natura dei rinvii operati dagli statuti delle società singolari già esistenti alle norme contenute nel Codice di Commercio (il cui epitaffio è datato 21 aprile 1942). Il responso offerto dallo studioso propose senza esitazione la tesi della recettizietà del rinvio (e, dunque, dell'applicazione del codice abrogato ed assorbito). L'originale itinerario argomentativo è spiegato nelle pagine di A. ARENA, *Le società commerciali pubbliche*, cit., 144, in cui sono passati in rassegna gli statuti della Nazario Sauro (sorta nel 1919 in memoria del patriota irredentista di Capodistria ed attualmente Cooperativa edilizia) e della Icfe (Istituto nazionale di credito per il lavoro all'estero, che sul finire del secolo scorso è stato assorbito dal buco nero del Gruppo MontePaschi).

²²² Si allude agli indici di *anomalia* enunciati da G. MARASA', *op. cit.*, 1.

inalienabilità assoluta, seppur determinati temporalmente, degli strumenti azionari; al pieno riconoscimento dei patti parasociali di blocco e di controllo; all'eventualità che determinati portatori di strumenti partecipativi (anche se non soci) possano godere del diritto di voto a determinate condizioni o nominare propri rappresentanti negli organi amministrativi e di controllo. Si tratterebbe, in una battuta, di un fascio di innovazioni in grado di ridurre a vista d'occhio la distanza tra lo schema tipico societario e quello contenuto nell'articolo 2449 c.c. (almeno nella formulazione precedente al varo della legge 34/2008).

Il solo elemento essenziale alla fattispecie societaria, la cui eventuale carenza continua a rappresentare una vistosa anomalia, è costituito dallo scopo di lucro. La società in mano pubblica, il cui statuto ne disinnesci l'autonomia imprenditoriale e patrimoniale, non rientrerebbe, pertanto, nemmeno nel perimetro della più ampia nozione di società *speciale*, rimanendo piuttosto attratta nell'orbita delle società *anomale* (nel novero delle quali- a nostro modo di vedere- rientrano, fra le altre, la GEPI S.p.A., l'Agecontrol S.p.A. e la Rel S.p.A. e non anche le società controllate dagli enti economici siciliani)²²³. Quest'ultima categoria è a sua volta differente sul piano *causale* da quella dell'ente pubblico economico in senso stretto (ossia imprenditore), in quanto quest'ultimo non assolve alla funzione di esercizio indiretto di pubblici poteri e, consequenzialmente, non può essere qualificato come ente ausiliario dell'Amministrazione di riferimento.

In questa direzione può rivelarsi illuminante una recente decisione del Consiglio di Stato, non tanto per l'eccentrica qualificazione pubblicistica attribuita ad una società partecipata esclusivamente da soggetti privati quanto per il rigore metodologico dell'*iter* argomentativo adottato²²⁴. E difatti, i giudici amministrativi hanno considerato “*il carattere strumentale (rectius ausiliario, n.d.a.) alla pubblica amministrazione della società de qua idoneo ad incidere sul fondamentale elemento tipico della fattispecie societaria, ossia l'autonomia imprenditoriale e patrimoniale*”. Al netto di fraintendimenti

²²³ G. MARASA', *op. loc. cit.*, ritiene, invece, che la Gepi S.p.A. rientri nel novero delle società *speciali*. Crediamo che la collocazione proposta sia imprecisa, in quanto la mancanza dello scopo lucrativo indubbiamente riscontrabile nella fattispecie causale della Gepi è indice della presenza- mutuando la fraseologia dell'Autore citato- di un fenomeno sociale *anomalo*.

²²⁴ Cons. Stato, Sez. IV, 308/2006, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 623, con nota di F. GOISIS, *La giurisdizione sugli atti di selezione degli acquirenti da parte di Scip S.r.l.* L'ente in questione, partecipato da due fondazioni (*stichting*) di diritto olandese, è stato costituito, su impulso del Ministero dell'Economia e delle finanze (qualificabile alla stregua di socio occulto che eroga la provvista finanziaria della società), per realizzare operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e di altri enti pubblici italiani. L'irrelevanza della natura dei soci ai fini della qualificazione “pubblica” di un ente costituito in forma societaria riflette un approccio che affonda le sue radici- se si adotta una visuale retrospettiva- nella archeologica sentenza emessa a sezioni unite dalla Cassazione romana sullo statuto fenomenologico della società anonima Banca d'Italia.

di origine eminentemente lessicale, ciò equivale ad affermare che un *modus operandi* alternativo alla massimizzazione dell'utile (o a quella formula minima del lucro rappresentata dalla riduzione dei costi) costituisce un'inequivocabile prova dell'irrelevanza della qualificazione societaria conferita dal legislatore, atteso che un ente la cui autonomia imprenditoriale appare del tutto compressa da penetranti poteri autoritativi esula inequivocabilmente dalla sfera giuridica dell'impresa pubblica.

Tracciata la linea di demarcazione tra l'aspetto organizzativo (nelle sue accidentali ondulazioni) ed il profilo causale della società in mano pubblica e rischiarata la zona grigia entro la quale questi due piani possono intersecarsi, è adesso possibile esaminare lo spettro applicativo degli articoli 2449 e 2451 c.c. e le sue refluenze in altri rivoli dell'ordito codicistico. Analizzeremo quindi, per quanto fugacemente, le caratteristiche tipiche del modulo delle società *speciali*, lasciando fuori dall'uscio quelle forme organizzative che abbiamo definito *anomale* (in quanto orbe del metodo lucrativo) e che, in quanto tali, non sono animate dall'afflato imprenditoriale.

La peculiarità più dirompente delle società con partecipazione dello Stato o di altri enti pubblici concerne senz'ombra di dubbio la facoltà di nomina e di revoca di un numero determinato di amministratori e sindaci. Prima dell'abrogazione dell'articolo 2450 c.c. ad opera del d.l. 10/2007 convertito dalla l. 46/2007, tale facoltà era riconosciuta, ove la legge o lo statuto *singolare* lo prevedessero, anche in mancanza di una partecipazione azionaria: ciò, come è facilmente intuibile, costituiva una notevole deviazione dagli schemi di diritto generale societario, che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, tradizionalmente poco incline ad accettare l'incursione dei poteri pubblicistici nell'*ager mercatorum*, è stata costretta a censurare²²⁵. Anche l'attuale formulazione dell'articolo 2449 c.c. è frutto di una novella legislativa risalente al 2008, che ne ha inciso il contenuto con l'obiettivo di ridurre al minimo le discrasie tra questa particolare fattispecie societaria e quella derivante dal modello di diritto comune.

Gli amministratori e i sindaci (o, nell'ipotesi dell'adozione di un sistema di *governance* dualistico, i membri del consiglio di sorveglianza) di nomina pubblica sono equiparati, nei diritti e negli obblighi, ai colleghi nominati dall'assemblea.

²²⁵ Con specifico riferimento alla materia *de qua*, l'Italia ha subito l'apertura di una procedura d'infrazione (n. 2104 del 2006), che ha dato luogo all'abrogazione dell'art. 2450 c.c. ed al ritocco del contenuto dell'articolo 2449 c.c. La violazione adombrata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea incide sull'articolo 56 del Trattato sulla libera circolazione dei capitali. Cfr. Corte di Giustizia, Sez. I, 6/12/2007, cause riunite C-463/04 e C-464/04, in cui si evidenzia una notevole disparità di trattamento, non giustificata da ragioni di ordine pubblico economico, tra azionisti pubblici e privati, idonea a dissuadere dall'investimento con effetti distorsivi della concorrenza transfrontaliera.

L'interpolazione normativa del 2008²²⁶ ha difatti espunto dall'articolo 2449 l'inciso che faceva salve le disposizioni delle leggi speciali, così ponendosi in evidente continuità con quel *trend* di livellamento tra diritto societario *speciale* e *generale* inaugurato dalla riforma del 2003. Il perfezionamento dell'equiparazione tra “nominati” pubblici e privati, dettata anche dalla positivizzazione della proporzionalità tra partecipazione azionaria detenuta e potere *speciale*²²⁷, determina totale corrispondenza per quanto riguarda i requisiti di eleggibilità e di permanenza nella carica: ciò significa che è senz'altro escludibile che funzionari dello Stato o di altro ente pubblico detentore della partecipazione azionaria possano ricoprire gli uffici di amministratore o di sindaco, atteso che, in caso contrario, sarebbero menomate le caratteristiche di indipendenza e autonomia che devono contraddistinguere tali figure²²⁸.

Peraltro, l'assoggettamento degli amministratori e dei sindaci nominati dall'ente pubblico alla stessa spirale di diritti e di obblighi che avvolge quelli investiti dall'assemblea produce la diretta applicabilità nei loro confronti delle norme codicistiche in materia di responsabilità verso la società, i soci, i creditori nonché i terzi, e ciò indipendentemente dalla contestuale sussistenza- percorrendo il sentiero segnato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione²²⁹- di una *diversa* e *concorrente* responsabilità patrimoniale per danno erariale (non disinnescabile in virtù del solo dato della natura o- se si preferisce- dell'organizzazione privatistica della società).

²²⁶ Art. 13 della legge comunitaria 2008 (strumento normativo della fase discendente del diritto europeo di derivazione comunitaria [*rectius* eurounitaria] negli ordinamenti degli Stati membri), che opera la distinzione tra società che fanno e non fanno ricorso al mercato del capitale di rischio e, soprattutto, sancisce il principio di *proporzionalità* tra la partecipazione detenuta ed il potere di nomina e di revoca degli amministratori e dei sindaci.

²²⁷ E, del resto, la *governance* delle società di capitali denota caratteri plutocratici, nel senso che il potere gestionale è direttamente proporzionale all'ammontare della ricchezza investita. Si parla, non a caso, di funzione organizzativa del capitale. Cfr. P. SPADA, *Classi e tipi di società dopo la riforma organica (guardando alla “nuova” società a responsabilità limitata)*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, 489.

²²⁸ Cfr., a tal proposito, G. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, ed. 2002, 411, secondo il quale i soggetti designati vengono in tutto e per tutto a far parte dell'organigramma societario, agendo come organi della società e non come rappresentanti di chi li ha indicati. Cfr., inoltre, P. ABBADESSA, *La nomina diretta di amministratori di società da parte dello Stato o di enti pubblici*, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1975, 371, sulla responsabilità dell'amministratore di nomina pubblica per danni cagionati alla società.

²²⁹ Cass. Civ., Sez. Un., 519/2010, in *Società*, 2010, 803 critica l'orientamento “imperialista” della Corte dei conti, avallato dal legislatore con il decreto milleproroghe del 2008 e per nulla condivisibile (cfr., al riguardo, C. IBBA, *Azioni ordinarie di responsabilità e azione di responsabilità amministrativa nelle società in mano pubblica. Il rilievo della disciplina privatistica*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, 145), finalizzato a dilatare il perimetro della propria giurisdizione. Cfr., da ultimo, Cass. Civ., Sez. Un., 26283/2013, in *Fall.*, 2014, 33, con nota di L. SALVATO, *Responsabilità degli organi sociali delle società in house*, per la quale deve ritenersi sussistente la giurisdizione contabile per l'esercizio dell'azione di responsabilità degli organi sociali per danni arrecati ad una società *in house*, che rappresenterebbe né più né meno che una mera articolazione *vel longa manus* della P.A.

Le recenti modifiche normative lasciano tuttavia intatti alcuni aspetti di specialità, tra i quali figurano l'inoperatività del meccanismo di cooptazione *ex art. 2386 c.c.* per la sostituzione degli amministratori di nomina pubblica ed il più scottante profilo della loro revoca. Su quest'ultimo punto conviene esprimere alcune sintetiche considerazioni.

La riserva di revoca, speculare a quella di nomina, stabilita dalla legge in favore dello Stato o di altro ente pubblico partecipante al capitale sociale vale a degradare il potere di sindacato dell'assemblea a mera presa d'atto della determinazione espressa dal competente organo burocratico²³⁰. Siffatta esautorazione potrebbe facilmente indurre l'interprete a qualificare l'atto di revoca (così come quello di nomina) alla stregua di un vero e proprio provvedimento amministrativo²³¹, sul contenuto e sui presupposti fattuali e giuridici del quale il giudice ordinario non potrebbe in alcun modo concentrare il suo sindacato.

Nondimeno, deve necessariamente osservarsi che l'esercizio di questi poteri si innesta nel terreno delle regole che governano il rapporto tra titolare della carica e società, rientrando in tal modo nella categoria degli atti societari *stricto sensu* del tutto irriducibili quelli propedeutici alla formazione della volontà negoziale dell'ente pubblico. Ci sembra che questa prospettazione ermeneutica, animosamente caldeggiata in dottrina sin dagli anni ottanta²³², muova dal postulato per cui le realtà societarie di cui tratta l'articolo 2449 c.c. sono chiaramente ascrivibili al novero delle società *speciali* e non di quelle *anomale*, essendo queste ultime riconducibili (ed in questo passaggio si rivela ancora una volta ineludibile la pregnanza della prospettiva *causale-funzionale*) agli enti pubblici non economici.

Da ciò deriva, a mo' di corollario della completa equiparazione nei diritti e negli obblighi sancita dalla norma codicistica, l'ammissibilità della pretesa risarcitoria dell'amministratore o del sindaco sollevati dal proprio ufficio in assenza di una giusta causa. È assodato, peraltro, che la cognizione di queste controversie spetti al giudice ordinario e che, pertanto, l'atto di revoca non possa essere annullato con conseguente *restitutio in integrum* (il che equivarrebbe ad una reintegrazione nella carica) del

²³⁰ Così A. PERICU, *Artt. 2249 e 2250*, in *Commentario Società di capitali*, a cura di G. Niccolini e A. Stagno D'Alcontres, Napoli, 2004, III, 1291.

²³¹ In questi termini, del resto, si esprime la più risalente dottrina. Cfr., tra gli altri, F.A. ROVERSI MONACO, *Revoca e responsabilità dell'amministratore nominato dallo Stato*, in *Riv. dir. civ.*, 1968, 258; L. MENGONI, *Sul concetto di azienda con prevalente partecipazione statale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, 177.

²³² Il cambio di rotta è inaugurato da A. SCOGNAMIGLIO, *Sulla revoca dell'amministratore nominato dallo Stato o da enti pubblici ex art. 2458*, in *Foro amm.*, 1984, II, 567; seguito, tra gli altri, da A. ROSSI, *Società con partecipazione pubblica*, in *Enc. giur.*, Roma, 1993, XXIX, 10; e V. SALAFIA, *Gli amministratori e i sindaci nominati dallo Stato o dagli enti pubblici*, in *Società*, 2001, 773.

danneggiato. Del resto, riteniamo che un simile risultato non valga a compromettere i mezzi di tutela a disposizione del soggetto revocato e della società (alla quale è agevolmente riconoscibile la legittimazione a contestare l'atto dell'ente pubblico), dacché il giudizio di cognizione non offre garanzie procedurali minori rispetto al processo amministrativo recentemente riformato²³³.

L'unico elemento di attrito sul quale potrebbe arenarsi questa ricostruzione si appunta sulla legittimazione passiva nel giudizio risarcitorio, ossia- in termini più schietti- sul problema di stabilire se il soggetto revocato debba indirizzare le proprie doglianze contro la società o contro l'ente pubblico che ne ha deliberato la rimozione²³⁴. Il responso è agevolmente derivabile nel senso di riconoscere come legittimato passivo lo Stato o l'ente pubblico, se non altro perché sembra iniquo far ricadere sulla sfera della società le conseguenze negative di atti dei quali essa, come abbiamo rimarcato, non può che prendere atto.

Non ci sembra, a differenza di quanto riscontrato da altri, che la soluzione sortisca effetti sistematici devastanti, dato che la questione della legittimazione passiva nel giudizio risarcitorio promosso dall'amministratore o sindaco revocato configura né più né meno che una delle residuali ipotesi di *specialità* che l'ordito dell'articolo 2449 c.c. tiene in vita. Lasciarsi avvolgere dallo stupore di uno pseudo-scompenso sistemico è il portato di una visione che tralascia di considerare che le società in mano pubblica non possono appiattirsi del tutto sul modello societario generale, e ciò è tanto vero che, se così non fosse, gli interpreti non sarebbero ancora impegnati a discutere di *specialità* e di contrazione delle distanze tra schema di diritto comune e di diritto *singolare*.

La *specialità* promanante dall'articolo 2449 c.c. non avvolge, peraltro, l'esperibilità del procedimento di cui all'articolo 2409 c.c., in base al quale l'organo giurisdizionale può senz'altro disporre la revoca dell'amministratore o del sindaco di nomina pubblica nelle ipotesi di gravi irregolarità riscontrate nella gestione della macchina societaria²³⁵.

Le considerazioni appena svolte possono essere tendenzialmente traslate sul piano tracciato dall'articolo 2451 c.c. in tema di società di interesse nazionale. Con tale sintagma il legislatore ha inteso far riferimento- stando al tenore della Relazione al codice

²³³ Cfr. M. BERTUZZI- G. BOZZA- G. SCIUMBATA, *Artt. 2449-2450 c.c.*, in *La riforma del diritto societario*, a cura di G. Lo Cascio, Milano, VII, 223.

²³⁴ Il *punctum dolens* emerge con chiarezza in R. RORDORF, *Le società "pubbliche" nel codice civile*, in *Società*, 2005, 429.

²³⁵ In termini dubitativi M. BERTUZZI- G. BOZZA- G. SCIUMBATA, *Artt. 2449-2450 c.c.*, *cit.*, 223; affermativamente, invece, R. RORDORF, *op. cit.*, 429.

civile²³⁶ - a quelle realtà societarie che, pur non ostentando la morfologia dell'ente economico imprenditore, acquisiscono peculiari lineamenti in funzione degli interessi nazionali nell'orbita dei quali gravitano. È chiaro che una simile definizione risente della legislazione speciale che, negli anni immediatamente precedenti alla promulgazione del codice, aveva introdotto la figura delle "banche di interesse nazionale". In altre parole, anche per questa fattispecie valgono le valutazioni di ordine *causale* ed *organizzativo* ordite sui contorni delle società in mano pubblica in senso moderno.

L'allusione all'articolo 2451 c.c., almeno sotto le lenti della nostra indagine, sembrerebbe superflua. Senonché, la dottrina più recente ha riaperto l'interesse sorto in passato attorno a questa fattispecie non solo per rimarcare alcune decisive distinzioni nell'ambito del più ampio discorso sui modelli organizzativi delle società per azioni di diritto *singolare*, ma anche al fine di precisare che il sintagma "*interesse nazionale*" non riduce il suo spettro applicativo alle realtà societarie statali ma si spinge ad abbracciare anche quelle società che soddisfano interessi economici generali condensati in un determinato segmento territoriale²³⁷. Dilatando questa parabola ermeneutica in termini "progressisti" e offrendo un'interpretazione dell'interesse nazionale alla luce dell'evoluzione delle numerose realtà sociali che compongono la comunità economica nazionale, potremmo ritenere sostenibile sul piano sistematico l'inclusione in questa categoria delle società per azioni partecipate da enti territoriali, con tutte le conseguenze che ne derivano in ordine alla rilevanza della "*particolare disciplina circa la gestione sociale*" (art. 2451, primo comma, c.c.).

Le linee fondamentali di questa sintetica rassegna concernente i profili problematici delle società pubbliche in senso moderno riecheggeranno nello stadio successivo della nostra ricerca, e cioè quando ci imatteremo nella galassia delle società controllate e collegate ai tre enti economici siciliani, con riguardo alle quali si può comunque predicare una piena rispondenza al paradigma lucrativo nonché una pacifica applicabilità- secondo lo schema della componibilità appena illustrato- delle norme di diritto comune.

Allo stesso modo in cui è stato appurato che la qualifica pubblicistica dell'ente economico non ne compromette *causalmente* la lucratività e dunque l'assoggettamento allo statuto dell'imprenditore, così ci sembra fuori discussione che l'impresa pubblica esercitata attingendo al *codice organizzativo* della società azionaria importa in ogni caso,

²³⁶ Relazione al codice civile del 1942, par. 999.

²³⁷ Cfr. F. SANTONASTASO, *Le società di interesse nazionale*, cit., 663-667, nel novero delle quali l'Autore include, tra le altre, S.p.A. come Sviluppo Italia, Stretto di Messina, Enel e Poste italiane.

pur compatibilmente con le accennate deroghe dettate dagli statuti *legali*, l'applicazione del diritto generale societario. Un approccio dissimile da quello proposto, che ad alcuni è sembrato riduzionista nella misura in cui polarizzato essenzialmente sulla questione della disciplina applicabile a prescindere dal problema della qualificazione dell'ente²³⁸, rischierebbe di restare prigioniero dell'evocata dicotomia pubblico/privato, essendo l'adozione di una prospettiva *pubblicistica* o *privatistica* pienamente rispondente ad un'opzione ideologica dell'interprete.

D'altronde, se si aggancia la corrente di pensiero, magistralmente condensata nel recente studio di Giampaolo Rossi sugli enti pubblici in forma societaria²³⁹, che predica l'inammissibilità nell'attuale orizzonte ordinamentale di un *tertium genus* di persona giuridica²⁴⁰, cioè di un soggetto né di diritto pubblico né di diritto privato, si intuisce subito quanto possa rivelarsi manieristico interrogarsi sulla natura di figure dichiarate pubbliche dallo stesso legislatore (enti pubblici economici) e di enti per i quali il diritto *singolare* non impiega la categoria della *pubblicità*, limitandosi piuttosto a qualificarli semplicemente come "società per azioni".

Ciò che si pone come ineludibile è, in definitiva, l'indagine sui connotati *causali* di ogni *species* rientrante nel più ampio *genus* di impresa pubblica, poiché soltanto attraverso l'emersione di quest'indice è possibile enucleare dalle corde dell'ente metaindividuale quei requisiti della *professionalità abituale* e dell'*autonomia imprenditoriale e gestionale* necessari a qualificarlo come ente *imprenditore*.

Il punto centrale si riduce all'esigenza di stabilire, sulla scia del percorso segnato dal formante dottrinale che *ex professo* ha affrontato questa intricata tematica, se, nel dettare di volta in volta la disciplina di diritto *singolare*, lo Stato intenda giovare dello strumentario privatistico o, più semplicemente, piegarlo ad esigenze pubblicistiche. L'esito di questo sforzo euristico spiega peraltro, come è semplice immaginare, rilevanti

²³⁸ In questi termini sembra esprimersi, tra gli altri, P. PIZZA, *Le società per azioni di diritto singolare*, cit., 283.

²³⁹ G. ROSSI, *Gli enti pubblici in forma societaria*, in *Serv. pubbl. e app.*, 2004, 221 ed in particolare 226, ove l'Autore giustamente osserva che, pur nella sussistenza della polarità (dunque, secondo un approccio che abbiamo mostrato di condividere pienamente, non della dicotomia) tra pubblico e privato, le figure societarie possono essere pubbliche o private in vario modo e, pertanto, nulla impedisce che alcune realtà possano, pur essendo pubbliche, ostentare un oggetto sociale sostanzialmente imprenditoriale. Sulla stessa linea si colloca il feuilleton di G. GRUNER, *Considerazioni intorno alle società pubbliche dello Stato*, ivi, 2004, 701 e ID., *Considerazioni intorno alle società pubbliche dello Stato. Parte seconda*, ivi, 2005, 149.

²⁴⁰ Cfr. G. PAGLIARI, *Il criterio discrezionale tra persona giuridica privata e persona giuridica pubblica: verso una legge sullo statuto della persona giuridica pubblica?*, cit., 48.

conseguenze sul piano dell'eventuale assoggettabilità dei vari moduli di impresa pubblica alle procedure disciplinate dalla legge fallimentare²⁴¹.

7.2. Come abbiamo osservato discutendo dei presupposti storici e politici sottesi al processo di privatizzazione inaugurato all'inizio degli anni novanta, l'apprezzamento dal punto di vista *causal-funzionale* dell'impresa pubblica in termini diversi da quella privata è alla base della deriva patologica che ha irrimediabilmente segnato l'esperienza dell'ente pubblico imprenditore. L'allusione alle articolate considerazioni svolte nelle pagine precedenti, visibilmente enfatizzate sul fronte della deleteria ambiguità scaturita dalla sovrapposizione del metodo economico a quello lucrativo, riecheggia adesso nella misura strettamente necessaria a richiamare l'attenzione sull'irragionevolezza dell'esclusione delle società in mano pubblica dal raggio d'applicazione della legge fallimentare.

Il perseguimento, anche se in linea teorica (posto che un'attività economica è qualificabile come imprenditoriale anche se, pur mirando a conseguirlo, non realizza l'utile), dello scopo lucrativo in un contesto segnato dal rischio imprenditoriale vale a tener distinto l'ente pubblico imprenditore da fattispecie, quali l'ente necessario o l'azienda pubblica di erogazione, la cui prescrizione normativa nel senso della *non-fallibilità* è, invece, logicamente comprensibile. L'equivoco sul quale è stato edificato il fallace statuto fenomenologico dell'impresa pubblica non è stato denunciato e disinnescato neanche in occasione delle annunciate e disposte privatizzazioni in senso formale, quando, sulla scia degli auspici formulati da alcuni studiosi²⁴², il legislatore ha perso l'occasione di ritoccare l'articolo 1 della legge fallimentare.

Essendo tuttavia gli enti economici e le società commerciali pubbliche in senso classico in qualche modo definibili come una categoria "esausta" (stante l'avvenuta trasformazione in società azionarie o, come nello scenario siciliano, la loro definitiva soppressione²⁴³), la questione mostra *appeal* esclusivamente con riferimento alle società pubbliche in senso moderno, le cui caratteristiche principali abbiamo tentato di sviscerare nel precedente paragrafo. Il problema dell'applicabilità delle procedure concorsuali,

²⁴¹ Come si può ben immaginare, la letteratura in materia è ormai sterminata. Si ribadisce, nondimeno, che il primo studioso ad affrontare *ex professo* la questione è stato F. BASSI, *Azionariato pubblico e procedure concorsuali*, cit., 896.

²⁴² A. ARENA, *Spunti sulle società commerciali pubbliche*, cit., 202.

²⁴³ Sull'argomento cfr., per una panoramica generale, P. JAEGER- F. DENOZZA- A. TOFFOLETTO, *Appunti di diritto commerciale*, Milano, 2010, 51-52. Ad ogni buon conto, ci soffermeremo più specificamente sul modulo organizzativo degli enti pubblici economici nel paragrafo seguente.

nonostante le recentissime imbeccate della giurisprudenza di legittimità, è ancora assai dibattuto soprattutto con riguardo alle società per azioni a partecipazione pubblica locale, che la Cassazione ha sostanzialmente confinato in tutto e per tutto ad una dimensione pubblicistica ogniqualvolta: *a)* gestiscano un servizio pubblico e *b)* siano partecipate maggioritariamente o totalitariamente da enti pubblici²⁴⁴.

Questa linea di pensiero è stata arricchita da alcune interessanti pronunce recanti nella propria ossatura i segni di quell'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea compendiato nella formula del “*controllo analogo*” e per le quali la natura privatistica delle società per azioni in mano pubblica non subirebbe alcuna metamorfosi sol perché l'ente territoriale ne detenga, in tutto o in parte, le azioni. In altre parole, il rapporto tra società ed ente locale sarebbe improntato ad assoluta autonomia almeno finché lo statuo *legale* non consente al soggetto pubblico di incidere unilateralmente ed autoritativamente sull'attività societaria²⁴⁵, venendo altrimenti in rilievo la fattispecie astratta dell'*organismo di diritto pubblico*.

L'articolo 3 del d.lgs. 163/2006 (metonimia normativa allusiva del più noto sintagma “Codice degli appalti pubblici”) attribuisce tale qualificazione a qualsiasi ente che eserciti un'attività diretta al soddisfacimento di *bisogni/esigenze* di interesse generale aventi carattere *non industriale o commerciale*, sia munito di personalità giuridica e partecipato maggioritariamente (o la cui gestione sia controllata) dallo Stato, da enti pubblici, da enti locali o da altri organismi di diritto pubblico.

Alla luce di un dato legislativo riproduttivo della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea²⁴⁶, sorge immediatamente il dubbio che tale categoria

²⁴⁴ Cass. Civ., Sez. Un., 9096/2005, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1186, con nota di F. GOISIS, *L'applicazione delle discipline pubblicistiche a una società in mano pubblica longa manus del socio dominante*; Cass. Civ., Sez. Un., 3899/2004, in *Giur. it.*, 2004, 1946, con nota di G. D'AURIA, *Amministratori e dipendenti di enti economici e società pubbliche: quale “revirement” della Cassazione sulla giurisdizione di responsabilità amministrativa?*; da ultimo, Cass. Civ., Sez. Un., 10068/2011 (caso Gesip S.p.A.).

²⁴⁵ Cfr., in termini esaustivi, F. FIMMANO', *La responsabilità da abuso del dominio dell'ente pubblico in caso di insolvenza della società controllata*, in *Dir. fall.*, 2010, 736.

²⁴⁶ La nozione di *controllo analogo* è stata plasmata dalla Corte di Giustizia UE nel frastagliato quadro normativo dedicato alle società in *house*. La pionieristica sentenza Teckal (18 novembre 1999, C- 107/98) esclude, infatti, l'assoggettamento di una società consortile alla normativa regolante l'individuazione del concessionario del servizio nell'ipotesi in cui, ricorrendo le circostanze eccezionali idonee a giustificare la deroga alle modalità ordinarie di affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica, l'ente locale eserciti sulla persona giuridica *de qua* un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la medesima persona giuridica realizzi la parte più consistente della sua attività nei riguardi dell'ente controllante. I requisiti del controllo analogo e della prevalenza dell'attività devono in ogni caso esser vagliati con metro restrittivo. L'orientamento formatosi in ambito eurounitario si è definitivamente fatto largo nel panorama domestico, infiltrandosi nei gangli più riottosi della giurisprudenza amministrativa, secondo la quale - a differenza della più titubante giurisprudenza di legittimità che solo con Cass., Sez. Un., 7799/2005, in *Foro it.*, 2005, I, 2726, ha assunto una posizione chiara sul punto - non è sufficiente, ai fini che qui interessano, la partecipazione maggioritaria o totalitaria al capitale della società *in house*, potendo,

giuridica, plasmata dalla Direttiva 18/2004 CE in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, goda di un'autonomia ontologica. In realtà così non è, in quanto tale epifania normativa riveste esclusivamente la funzione di qualificare ulteriormente, secondo un approccio che potremmo definire- mutuando attecnicamente uno stilema penalistico- di "*specialità per aggiunta*", enti che possiedono già di per sé una fisionomia ben determinata (ente pubblico economico, società per azioni in mano pubblica, ente dipendente, ausiliario,...)²⁴⁷, e ciò al solo scopo di assicurare piena concorrenza nel settore degli appalti pubblici dissipando il pericolo dell'aggiudicazione a soggetti giuridici formalmente privati e sostanzialmente pubblici (che rivestono, in termini tutt'altro che equivoci, il ruolo di *longa manus* della stessa amministrazione aggiudicatrice).

È noto, del resto, che il settore degli appalti pubblici raffigura da sempre fertile terreno per l'attecchimento di epocali svolte giurisprudenziali: si pensi, a titolo puramente esemplificativo, alla tormentata disputa sulla risarcibilità del danno da lesione di interessi legittimi che, ben prima della celeberrima pronuncia 500/1999, la Direttiva 92/13 CE, pur nell'indifferenza- tipica dell'ordinamento eurounitario tradizionalmente idiosincrastico alle sottigliezze dogmatiche- della distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, aveva affrontato in termini diretti²⁴⁸.

La nozione di organismo pubblico sembra non offrire, però, alcuno stimolo alla nostra indagine sulla fenomenologia dell'impresa pubblica, in quanto nulla è in grado di rivelare relativamente alla sottile linea di demarcazione tra l'aspetto *organizzativo* nelle sue *accidentali* ondulazioni (sul quale, relativamente all'ente pubblico economico *stricto*

invece, rivelarsi decisiva la ricorrenza di dispositivi giuridici idonei a garantire un effettivo controllo- inteso alla stregua di un potere esorbitante dalle regole poste dal diritto comune societario- sull'ente pubblico (Consiglio di Stato, Sez. V, 8970/2009; conforme la giurisprudenza regionale). Cfr. anche la più recente Corte costituzionale, 20 marzo 2013, n. 46, per la quale la società *in house* non è idonea ad atteggiarsi come entità distinta dall'ente che la controlla, di talché l'affidamento realizzato *by "in house contract"* non integra neanche un rapporto contrattuale, per definizione intersoggettivo.

²⁴⁷ Cfr., per tutti ed in termini estremamente chiarificatori, G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 398; con peculiare riferimento al fenomeno delle società partecipate dagli enti locali, v., invece, F. FIMMANO', *Le società di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Riv. not.*, 2009, 897; sul tema dell'organismo di diritto pubblico tra diritto sostanziale e riparto di giurisdizione può senz'altro tornare utile l'articolata disamina svolta da R. GAROFOLI, *Sviluppi in tema di giurisdizione amministrativa e regole costituzionali, organo indiretto, nozione comunitaria di amministrazione aggiudicatrice, riparto per blocchi di materie*, in *Foro it.*, 1999, III, 178.

²⁴⁸ La letteratura in materia è sterminata. Cfr., per tutti e senza pretesa di esaustività, A. LIBERATI, *Il risarcimento del danno cagionato dalla Pubblica Amministrazione*, Padova, 2005; A. ZITO, *Il danno da illegittimo esercizio della funzione amministrativa*, Napoli, 2003; M.C. CAVALLARO, *Potere amministrativo e responsabilità civile*, Torino, 2004; G. CORSO- G. FARES, *La responsabilità della pubblica amministrazione. Casi di giurisprudenza*, Torino, 2009; E. CASETTA, *Responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1997, XIII, 210. L'epocale sentenza 500/1999 è annotata, tra gli altri, da C. CASTRONOVO in *Jus*, 1999, 647; S. AGRIFOGLIO, in *Europa e dir. priv.*, 1999, 1221; A. GAMBARO, F.D. BUSNELLI, G. OPPO, A. FALZEA, in *Riv. dir. civ.*, 2000, 355.

sensu, ci intratterremo nel paragrafo seguente) ed il profilo *causale* delle società in mano pubblica, assumendo piuttosto, in termini logicamente consequenziali, una valenza neutra nel piano della discussione sulla delimitazione della zona grigia entro la quale questi due piani possono interagire. D'altronde, è innegabile che la qualificazione di un ente metaindividuale alla stregua di strumento per l'esercizio di poteri pubblicistici (e, dunque, di ente ausiliario dell'apparato burocratico statale o territoriale²⁴⁹) sortisca effetti rilevanti in ordine all'applicabilità di discipline settoriali come quella degli appalti pubblici.

Ed è proprio in quest'ottica, del resto, che si giustifica la costante attenzione riservata dalla giurisprudenza alla questione della natura delle società a partecipazione pubblica locale, sebbene, ad uno sguardo attento, risulti che parecchie pronunce affrontano l'*affaire* "società di diritto singolare" al solo scopo di individuare le fattispecie astrattamente ricadenti nell'ambito di applicazione della normativa di settore: non è casuale, difatti, che in molte occasioni (con riguardo, ad esempio, alle società Poste Italiane S.p.A. e Gesip S.p.A.) la Corte di Cassazione abbia sovente ragionato in termini di *obiter dicta*²⁵⁰.

Preso atto dell'orientamento del giudice europeo per il quale i tre requisiti per l'applicabilità della normativa in materia di appalti pubblici (personalità giuridica, sottoposizione ad influenza o controllo pubblico e fine perseguito) devono sussistere congiuntamente, ci sembra che la circostanza per cui la Direttiva 18/2004 CE non estende l'area pubblica (né tantomeno getta i presupposti per un suo allargamento) non ponga all'interprete soverchianti inconvenienti per la differenziazione tra enti ausiliari aventi natura eminentemente pubblicistica ed enti formalmente pubblici e sostanzialmente privati (quali, per l'appunto, le società pubbliche in senso moderno). Ed invero, è alquanto evidente che il controllo analogo, almeno nell'accezione maturata in ambito di *house providing*, si rivela difficilmente riscontrabile negli attuali schemi di *governance* della società per azioni, se non altro perché la riforma varata un decennio fa ha limitato

²⁴⁹ Secondo l'accezione declinata da F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, cit., 73, diffusamente rievocato da G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, cit., 263.

²⁵⁰ Intendiamo far riferimento sia alle sentenze più conservatrici, nelle quali i giudici di legittimità non considerano elemento essenziale della qualificazione pubblicistica l'eventuale assoggettamento dell'ente a momenti derogatori rispetto al diritto comune (Cass. Civ., Sez. Un., 9096/2005, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1186, con nota di F. GOISIS, *L'applicazione delle discipline pubblicistiche a una società in mano pubblica longa manus del socio dominante*; Cass. Civ., Sez. Un., 3899/2004, in *Giur. it.*, 2004, 1946, con nota di G. D'AURIA, *Amministratori e dipendenti di enti economici e società pubbliche: quale "revirement" della Cassazione sulla giurisdizione di responsabilità amministrativa?*), sia alle pronunce più progressiste, dal tenore delle quali traspare con nettezza l'orientamento della Corte di Giustizia UE in tema di controllo analogo (cfr., per tutte, Cass. Civ., Sez. Un., 7799/2005, in *Foro it.*, I, 2726, ove viene significativamente posto in non cale ai fini dell'eventuale qualificazione pubblicistica il solo requisito della partecipazione dell'ente pubblico al capitale sociale).

energicamente l'ingerenza della componente proprietaria sulle prerogative gestionali del *management*. Una simile modalità d'influenza, per l'appunto analoga a quella esercitata dagli enti partecipanti al capitale sui propri servizi, non può del resto ridursi alla mera detenzione del pacchetto azionario di controllo²⁵¹, ma deve sublimare in un *quid pluris* da intendersi alla stregua di un fascio di poteri esorbitante dalle regole poste dal diritto comune.

Avendo fatto luce sul criterio di individuazione degli organismi di diritto pubblico, ricalcante quello adoperato dai giudici europei nel diverso ambito dell'affidamento *in house* dei servizi pubblici locali, non rimane che stabilire cosa debba intendersi, almeno entro il perimetro della normativa sugli appalti pubblici, per attività diretta al soddisfacimento di *bisogni* di interesse generale aventi carattere *non industriale o commerciale*. Anche su questo punto, riprendendo le fila del ragionamento svolto nelle pagine precedenti in ordine alla sostanziale differenza tra *impresa* pubblica ed azienda di *erogazione*, ci pare che il margine di indeterminatezza possa esser ridotto, senza particolari difficoltà, ai minimi termini.

E difatti, se si focalizza l'attenzione sul fatto che per l'individuazione dell'organismo di diritto pubblico tenuto all'osservanza delle "direttive appalti" il legislatore transnazionale, così come quello domestico, abbia qualificato come *non industriale/non commerciale* il bisogno e non anche l'attività, si comprende che ogni apprezzamento in merito a quest'ultimo elemento dovrebbe esser totalmente inopportuno. In altre parole, ai fini dell'identificazione dell'organismo di diritto pubblico non si

²⁵¹ Dal punto di vista di F. FIMMANO', *La responsabilità da abuso del dominio dell'ente pubblico in caso di insolvenza della società controllata*, cit., 738, il controllo partecipativo totalitario sarebbe condizione necessaria ma insufficiente alla verifica del teorema del "controllo analogo" e all'affidamento diretto dei servizi nelle società *in house*. E d'altronde, la tesi in parola fa perfettamente il paio con quell'orientamento per cui la detenzione del pacchetto azionario di maggioranza non costituirebbe *condicio sine qua non* per la qualificazione in senso pubblicistico di un ente in forma societaria: lo testimonia la citata decisione del Consiglio di Stato sulla natura della Scip S.r.l. (Cons. Stato, Sez. IV, 308/2006, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 623, con nota di F. GOISIS, *La giurisdizione sugli atti di selezione degli acquirenti da parte di Scip S.r.l.*). Sulla nozione di controllo nel diritto domestico, nella duplice declinazione di "interno" ed "esterno" cfr., per una riflessione che funge da necessario *background* alla tematica affrontata nel corpo del testo, M. LAMANDINI, *Il controllo. Nozioni e "tipo" nella legislazione economica*, Milano, 1995, 51; G. DEMURO, *La compatibilità del diritto societario con il cd. Modello in house providing per la gestione dei servizi pubblici locali*, in *Giur. comm.*, 2006, 780, ove si evidenzia che il tipo della società a responsabilità limitata, modulo organizzativo ormai ampiamente rodato nella gestione dei servizi pubblici locali, permette indubbiamente una maggiore ingerenza del socio sull'operato dell'organo amministrativo (a tal proposito appare risolutivo il contenuto dell'articolo 2479 c.c.); con riferimento alle presunzioni di cui agli articoli 2497 *sexies* e *septies* c.c. v. A. NIUTTA, *Sulla presunzione di esercizio dell'attività di direzione e coordinamento di cui agli artt. 2497 sexies e 2497 septies cod. civ.: brevi considerazioni di sistema*, in *Giur. comm.*, 2004, 983; R. SANTAGATA, *Autonomia privata e formazione dei gruppi nelle società di capitali*, in *Il nuovo diritto delle società*, diretto da Abbadessa e Portale, 2007, 799, ove è offerta al lettore un'interessante digressione sui contratti di dominazione (*Beheersungsvertrag*) tipici dell'ordinamento tedesco.

rivelerebbe utile appurare se l'attività dell'ente in questione sia astrattamente idonea a generare lucro nonché sia svolta in un contesto concorrenziale, ma basterebbe sondare le caratteristiche del bisogno (e dunque, più esplicitamente, dell'interesse pubblico) soddisfatto, il che disinnesci, in un simile steccato merceologico, la sostenibilità stessa di una dimensione lucrativa.

Proprio attorno a quest'equivoco concettuale si coagula l'asimmetria interpretativa pulsante tra le sentenze della Corte di Giustizia UE e le decisioni del Consiglio di Stato. Stando alla linea ermeneutica predicata dalla giurisprudenza amministrativa, lo svolgimento di attività industriale o commerciale non importa il venir meno del carattere non industriale o non commerciale del bisogno soddisfatto²⁵². Dal punto di vista dei giudici europei, invece, l'indice decisivo per ricavare il carattere non industriale o non commerciale del bisogno è sovente rappresentato dalla sussistenza o meno nel mercato oggetto d'indagine di una situazione di concorrenza riferita all'attività. Detto altrimenti, la concorrenzialità del mercato costituirebbe presunzione giuseconomica della non industrialità del bisogno soddisfatto dall'ente²⁵³.

È lampante, nondimeno, che l'orientamento maggiormente condivisibile sia quello che valorizza il fine cui è preordinata l'attività svolta dalla persona giuridica, indipendentemente da apprezzamenti di altra natura. È altrettanto incontestabile, d'altronde, che un bisogno di carattere non industriale viene normalmente soddisfatto in condizioni di mercato non perfettamente informate al paradigma concorrenziale, come dimostra la stessa regolamentazione europea in materia di servizi di interesse economico generale (art. 106 TFUE)²⁵⁴. Tuttavia, va rimarcato che non è tanto l'assenza di un

²⁵² In questa direzione si collocano, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 1206/2001 (Poste Italiane S.p.A.); Consiglio di Stato, Sez. VI, 471/2002 (Enel S.p.A.); Consiglio di Stato, Sez. III, 1641/2002 (Autorità portuali istituite con legge 84/1994).

²⁵³ Così opinando la Corte UE ha ritenuto di non ravvisare nell'ente Fiera di Milano i tratti distintivi dell'organismo di diritto pubblico. Cfr. CGUE, 10 maggio 2001, cause riunite C- 233/99 e C- 260/99. Sulla fragilità della presunzione giuseconomica evocata nel corpo del testo si appuntano le perspicue considerazioni svolte da M. FRACANZANI, *Le società degli enti pubblici: tra codice civile e servizi ai cittadini* (prolusione per l'inaugurazione dell'anno accademico 2004-2005 nell'Università di Bari) in *giustizia-amministrativa.it*, 2005.

²⁵⁴ Come è noto, le imprese incaricate della gestione del cd. "servizio universale" (sintagma coniato per indicare quel *minimum* di utilità cui tutta la popolazione ricadente nel perimetro di una determinata area geografica ha diritto di accedere nel rispetto del principio di eguaglianza, declinato nei termini di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti economici e sociali) operano, limitatamente al mercato in cui sono chiamate a svolgere la propria "missione", in condizioni agevolate, tra le quali spicca la possibilità di fruire di compensazioni finanziarie come contropartita degli obblighi di servizio imposti dallo Stato. La giurisprudenza comunitaria ha rigorosamente conficcato i paletti al di qua dei quali la compensazione in discorso non costituirebbe un aiuto di Stato, come tale aggredibile dalla Commissione Europea (cfr., a tal riguardo, la capitale sentenza Altmark, 24 luglio 2003, causa C- 280/00, corredata dalle misure contenute nel cosiddetto "Pacchetto Almunia" varato nel marzo del 2011). È chiaro che, in simili ipotesi, la non industrialità del bisogno soddisfatto sia fuori discussione, non tanto perché l'impresa incaricata opera in un contesto non concorrenziale quanto per via dell'intrinseca natura dell'interesse (*vel*

contesto concorrenziale a qualificare come non industriale o non commerciale il bisogno quanto la natura intrinseca di quel medesimo bisogno che l'attività svolta dall'impresa incaricata del servizio di interesse economico generale è chiamata a soddisfare.

Dalla ricostruzione appena enucleata risalta la sostanziale inconcludenza della pretesta tendente a ricavare dai più svariati indici tipologici la natura giuridica della società in mano pubblica, in quanto ispirata da un approccio che tralascia di considerare il reale sostrato *causale* della realtà societaria partecipata dall'ente pubblico.

L'adozione del cosiddetto metodo "*funzionale*" evita, invece, quelle indebite restrizioni del raggio di applicazione della disciplina fallimentare, essendo senz'altro idoneo a "smascherare" quelle società *anomale* (corrispondenti in tutto e per tutto alle aziende di erogazione) che si celano sotto le vesti di soggetti pubblici imprenditori. Ed è proprio adottando questa traccia metodologica (promanante, peraltro, dall'*acquis communautaire*) che la giurisprudenza di legittimità, rimanendo pur sempre all'interno dello steccato segnato dalle impresa pubblica locale, ha *ri-qualificato* come organismi di diritto pubblico società azionarie in mano pubblica operanti in un contesto non concorrenziale, che non mirano al conseguimento di utili e che esercitano la propria attività con specifiche finalità di interesse generale soltanto in favore dell'ente partecipante al capitale sociale²⁵⁵.

La legittima e coerente estromissione dall'ambito d'applicazione della legge fallimentare di enti che svolgono attività di erogazione o gestione di beni e servizi per soddisfare determinati interessi pubblici non aventi carattere industriale o commerciale non può tradursi in un ingiustificabile allargamento della platea dei soggetti esclusi atto a lasciar fuori anche quelle società, pur di diritto *singolare*, animate dal metodo lucrativo che, anche sulla scorta di un dato positivo chiaro ed inequivoco quale è l'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, non possono considerarsi amministrazioni pubbliche. Occorre intendersi, tuttavia, intorno all'effettivo contenuto di interessi pubblici non aventi carattere industriale o commerciale. Ritenendo inconferente intrattenersi sul punto ai fini della nostra ricerca, ci sembra doveroso rimarcare soltanto che sono indubbiamente considerabili come tali i servizi di raccolta dei rifiuti e di bonifica del territorio, in quanto

bisogno) che attraverso la sua attività è chiamata a soddisfare. Secondo il diritto europeo, peraltro, la ricorrenza di una prestazione di servizio universale non è accertabile sull'esclusivo presupposto dell'utilizzo da parte del fornitore investito della missione di una propria infrastruttura, dovendo piuttosto tradursi in un'effettiva somministrazione di una prestazione standard (ossia accessibile per ogni utente alle stesse condizioni). Cfr., sul tema in parola, le conclusioni, poi recepite dall'organo giudicante, dell'Avvocato Generale Kokott nella causa C- 357/07, sentenza 23 aprile 2009.

²⁵⁵ La questione è stata affrontata con afflato sistematico, in relazione alle più recenti pronunce della giurisprudenza di merito, da G. D'ATTORRE, *Il concordato preventivo delle società in mano pubblica*, in *Fall.*, 2013, 877.

rispondenti ad esigenze di carattere generale governabili, in termini gestionali, attraverso il criterio di obiettività economicità²⁵⁶.

Esclusa l'immunità fallimentare di tutte le società pubbliche di diritto *singolare* che perseguono lo scopo di lucro e che, dunque, non sono includibili nel novero delle società *anomale*²⁵⁷, rimane in piedi la delicata questione dell'applicabilità nei confronti di

²⁵⁶ Sul punto siamo confortati dalle più recenti pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sentenza 15 gennaio 1998, causa C-44/96; sentenza 10 novembre 1998, causa C-360/96; sentenza 27 febbraio 2003 causa C- 373/00) e, in ambito domestico, dalla citata Cass. Civ., Sez. Un., 10068/2011 (caso Gesip S.p.A.). Di diverso avviso Consiglio di Stato, Sez. V, 2380/2003, chiamato a pronunciarsi sulla funzione del regolamento governativo deputato all'individuazione dei servizi a "rilevanza industriale" (divenuti "a rilevanza economica" già nel Libro Verde confezionato dalla Commissione Europea in data 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale). Ci siamo già espressi, peraltro, sull'opportunità che certi servizi, quali- lo ribadiamo- quelli di raccolta dei rifiuti, di bonifica del territorio o di gestione del servizio idrico integrato, in quanto rispondenti ad esigenze (e dunque a bisogni) di carattere generale (e pertanto non industriale né commerciale), debbano esser affidati alle cure delle aziende di erogazione che, come acclarato, non sono affatto tenute ad operare in un'ottica lucrativa (intesa come massimizzazione del lucro o, in termini più diluiti, come riduzione dei costi). Peraltro, al netto delle pressioni provenienti dal formante eurotecnocratico nella direzione di una sostanziale privatizzazione di tali segmenti merceologici, va preso atto che la visione prospettata trova ancora riscontro nella volontà popolare, veicolata nella tornata referendaria sul nucleare e sulla gestione dei servizi pubblici locali, e nella giurisprudenza costituzionale che ha disinnescato la maldestra manovra governativa volta a sovvertirla. La vicenda è magistralmente scomposta nei suoi tratti salienti da L. NIVARRA, *Democrazia liquefatta: il caso del referendum "sull'acqua"*, cit., 609, cui pertanto si rinvia. La sentenza evocata è la 199/2012, con la quale il giudice delle leggi ha sbugiardato il governo italiano che con il d.l. 135/2009 Ronchi-Fitto (noto anche come decreto salva-infrazioni) e, dopo la bocciatura referendaria, con il d.l. 138/2011 aveva imposto, spingendosi ben al di là di quanto stabilito dal legislatore comunitario, la privatizzazione di tutti i servizi pubblici locali ritenuti improvvidamente di rilevanza economica. Sul punto A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell'inapplicabilità del patto di stabilità interno alle s.p.a. in house e alle aziende speciali*, in *federalismi.it*, 2012, 18, e A. AZZARITI, *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla luce della sentenza 199/2012 della Corte costituzionale e delle recenti novità normative*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, 857. Entrambi gli studi ripercorrono diacronicamente l'intricato iter normativo in materia di affidamento dei servizi pubblici locali, dal famoso art. 23 bis della l. 133/2008 (come modificato dall'art. 15 del d.l. 135/2009) al "truffaldino" art. 4 del d.l. 138/2011. Per un'analisi del fenomeno su scala globale cfr. la coraggiosa ed interessante ricostruzione di U. MATTEI- L. NADER, *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Milano, 2010.

²⁵⁷ Il tema evocato è particolarmente complesso, ragion per cui appare preferibile, anche dal punto di vista della pertinenza all'oggetto della nostra ricerca, evitare di dilungarvisi esponendosi al rischio di distogliere l'attenzione del lettore dal filo rosso della trattazione, avvinto all'analisi della fenomenologia causale dell'impresa pubblica nel suo stadio fisiologico. Ad ogni buon conto, è opportuno rammentare che la fallibilità delle società "pubbliche" rappresenta un territorio pionieristicamente esplorato dalla giurisprudenza di merito, la quale ha rigorosamente quanto lodevolmente contestualizzato il giudicato contenuto nella citata sentenza 466/1993 della Corte costituzionale, il cui tenore- come opportunamente rimarcato da Trib. Palermo 11 febbraio 2010 (la ben nota causa Amia S.p.A.)- non è incentrato sulla natura giuridica di enti partecipati dal capitale pubblico per l'esercizio di attività commerciale quanto piuttosto sulla necessità di ribadire la legittimità del controllo contabile in relazione all'apporto, anche a seguito della privatizzazione in senso formale, di risorse pubbliche. Sulla scia segnata dal giudice palermitano si è attestata anche la giurisprudenza partenopea (Trib. Napoli, 24 ottobre 2012 e App. Napoli, 27 giugno 2013, n. 84), che ha rimarcato con apprezzabile chiarezza metodologica- scandendo idealmente le tappe della nostra ricostruzione teorica- il carattere di *dipendenza* di enti qualificabili alla stregua di mero centro di imputazione giuridica della P.A (in quanto tali, correttamente, non fallibili). Per un'accurata disamina dello stato dell'arte in materia cfr. F. FIMMANO' (a cura di), *Le società pubbliche. Ordinamento, crisi e insolvenza*, Milano, 2011; S. SCARAFONI, *Il fallimento delle società a partecipazione pubblica*, ivi, 307, il quale condivisibilmente polarizza l'attenzione sulle inevitabili aberrazioni concorrenziali, anche e soprattutto su scala comunitaria, che deriverebbero dall'immunità fallimentare delle società commerciali in mano pubblica; A. PATTI, *Fallimento delle società commerciali ed esercizio dell'attività di impresa*, in *Fall.*, 1995, 622, per il quale l'art. 2082 c.c. costituisce- secondo un'impostazione pienamente aderente alla

queste ultime di procedure diverse dal fallimento come, ad esempio, il “nuovo” concordato preventivo con continuità aziendale. Sul punto, ci pare condivisibile il più recente approccio dottrinale per cui tale dispositivo di contrasto alla crisi d’impresa si presta perfettamente all’esigenza di evitare l’interruzione del pubblico servizio. È noto, del resto, che uno degli argomenti più utilizzati per sottrarre all’intero raggio applicativo della legge fallimentare le società qualificabili alla stregua di organismi di diritto pubblico è quello dell’inevitabile interruzione dell’attività di erogazione. Una simile conseguenza è schivabile proprio sfruttando la formula del concordato preventivo “in continuità”, del tutto idonea a garantire la totale stabilità erogativa del servizio pubblico²⁵⁸.

nostra - il cardine ineludibile ai fini dell’attribuzione dello *status* imprenditoriale, che si fonda sull’attività ma si riverbera sul titolare della stessa (tanto è vero che a fallire è pur sempre l’imprenditore e non anche l’impresa da questi esercitata, come opportunamente osservato da L. DI NOSSE, *I requisiti soggettivi di fallibilità*, in *Le procedure concorsuali nel nuovo diritto fallimentare*, Torino, 2009, 10). All’acme di questa parabola tematica si colloca l’irruzione, preannunciata da una altrettanto significativa Cass. Civ., 22209/2013, in *ilcaso.it*, delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Cass. Civ., Sez. Un., 26283/2013, *cit.*, con la rigorosa nota di L. SALVATO, *Responsabilità degli organi sociali delle società in house*) che, nel consolidare risolutivamente l’orientamento giurisprudenziale per il quale deve ritenersi sussistente la giurisdizione contabile per l’esercizio dell’azione di responsabilità degli organi sociali per danni arrecati ad una società *in house*, accoglie, valorizzando- a nostro avviso superflualmente- il dato positivo rappresentato dall’art. 4 della già citata legge 70 del 1975 e collocando in penombra il connotato causale lucrativo, la tesi dell’assoggettabilità delle società pubbliche alla legge fallimentare sulla base dell’argomento *a contrario* per cui soltanto la società *in house*- proprio come ampiamente dimostrato nel paragrafo precedente- rappresenterebbe una mera articolazione o *longa manus* della P.A (in questo senso anche la menzionata Corte costituzionale, 20 marzo 2013, n. 46). Alquanto problematica appare, invece, la recente sortita di Trib. Palermo 24 ottobre 2014, in *Dir. civ. cont.*, 2015, con nota di S. ALECCI, relativa all’immunità fallimentare delle Ato, peculiari dimensioni societarie deputate dal legislatore regionale alla riorganizzazione delle modalità di gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti. L’ordito motivazionale, lasciandosi senz’altro apprezzare laddove non si sottrae al confronto con la scuola di pensiero che predica la concezione sostanzialistica dell’impresa pubblica, attinge generosamente alla miniera giurisprudenziale di matrice penalistica, finendo per eclissare il profilo oggettivo dell’attività (filtrata dal bisogno o dall’interesse soddisfatto) sul piano prospettico della natura del soggetto che quella stessa attività esercita attraverso una valorizzazione ipertrofica di un dato positivo (quale è l’art. 27, comma 2 *b-bis* del d.lgs. 270/1999) avvinto in chiave contingente nonché a-sistematica all’*affaire* Alitalia. L’equivoco sul quale attecchisce questa ricostruzione sortisce corollari aberranti, almeno nella misura in cui determina la sovrapposizione di condivisibili argomentazioni sulla fallibilità delle società partecipate dai pubblici poteri (cui è connaturata la lucratività) alla *singularità anomala* di determinati operatori, come le Ato, che nel momento stesso in cui erogano il servizio, indipendentemente dal colore del capitale di comando, sono tenuti a rispettare il medesimo standard definito in sede di assunzione (momento differente da quello della gestione) del servizio (a nostro avviso privo di rilevanza economica se non altro per la pregnanza costituzionale delle situazioni giuridiche o, rievocando il lessico transnazionale, dei bisogni non commerciali sottesi) da parte dell’ente necessario. Sul punto è più che sufficiente il rinvio alla più fortunata manualistica: cfr., tra gli altri, E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2014, 637. Sorge il dubbio, allora, che la conclusione cui pervengono i giudici di merito, più che rappresentare l’esito di una articolata rimediazione di un flusso ermenutico sprigionato proprio in questo distretto giudiziario, sia stata agevolata da un’attività difensiva non propriamente ineccepibile, come testimoniato peraltro dalla circostanza che lo statuto dell’ente in questione non è stato neanche prodotto tra gli atti di causa.

²⁵⁸ V., per tutti, G. D’ATTORRE, *op. cit.*, 881. Sui diversi presupposti del fallimento e del concordato preventivo cfr., *amplius*, M. SANDULLI, Art. 160, in *La riforma della legge fallimentare*, a cura di A. Nigro e M. Sandulli, Torino, 2006, II, 982; G. TERRANOVA, *Stato di crisi e stato di insolvenza*, Torino, 2007; nonché la raffinata curatela di S. FORTUNATO- G. GIANNELLI- F. GUERRERA- M. PERRINO, *La riforma della legge fallimentare*, Milano, 2011.

Parimenti ammissibile sembra il ricorso alla procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento. Questa novità legislativa, che allinea l'Italia alle normative europee nel campo del contrasto alla crisi dei soggetti non fallibili in generale e del consumatore in particolare, si presta a nostro avviso alla soluzione della decozione della società *anomala* rispettando pienamente le esigenze di tutela dell'interesse pubblico connesso alla somministrazione del servizio²⁵⁹.

Nondimeno, l'attivazione di tale procedura è statisticamente insignificante, se non altro perché risultano eccessivamente rigidi i paletti imposti dal legislatore al contenuto essenziale del piano di superamento della crisi da sovraindebitamento, nel quale non può rientrare la negoziazione di crediti impignorabili²⁶⁰. Se si riflette sul fatto che la voce più corposa del disavanzo di queste società (in Sicilia il caso della Gesip S.p.A., controllata dal Comune di Palermo, è emblematico) è costituita proprio dai crediti da lavoro dipendente²⁶¹, ci si avvede facilmente dell'inservibilità di uno strumento concorsuale che, ove adeguatamente valorizzato, potrebbe rivelarsi foriero di efficaci soluzioni ai “*fallimenti*” dei soggetti esclusi dal perimetro della legge fallimentare.

8. Occorre adesso ricondurre la traiettoria delle coordinate espositive allo spettro rappresentato dall'ente economico. La digressione sulle società pubbliche in senso moderno ha permesso di far chiarezza, indagandone la fisionomia strutturale, sulle delicate dinamiche che governano l'incandescente dialettica tra diritto societario *generale* e *singolare*.

Torna utile ribadire, a scanso di ambiguità, che la morfologia organizzativa dell'ente economico riempie- a nostro modo di vedere- un alveo che non interseca, se non in termini di contingenza, il suo momento *causale*. In altre parole, lo scopo di lucro, raffigurabile alla stregua di irriducibile *haecceitas* della monade imprenditoriale, costituisce l'esclusivo indice rivelatore dell'*essenza* dell'ente pubblico economico, restandone in controluce la conformazione strutturale, i cui tratti fondamentali nulla di decisivo apportano alla sua qualificazione sostanziale.

²⁵⁹ Sul tema F. DI MARZIO- F. MACARIO- G. TERRANOVA (a cura di), *Composizione delle crisi da sovraindebitamento*, Milano, 2013; L. MODICA, *Profili giuridici del sovraindebitamento*, Napoli, 2012; E. PELLECCIA, *Dall'insolvenza al sovraindebitamento. Interesse del debitore alla liberazione e ristrutturazione dei debiti*, Torino, 2012.

²⁶⁰ Art. 7 della legge 27 gennaio 2012 n. 3 così come modificato dal d.l. 179/2012 (convertito dalla l. 221/2012).

²⁶¹ Nel novero dei quali, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale (da ultimo, Corte costituzionale, sentenza 14 dicembre 2005, n. 458) rientrano anche i crediti da TFR, essendo il trattamento di fine rapporto istituito tipicamente retributivo e corrispettivo, seppur arricchito da una funzione previdenziale (in questo senso, *ex multis*, Corte costituzionale, 5 maggio 1993, n. 243).

La precisa delimitazione ontologica dell'ente pubblico economico va tracciata sul paradigma della *lucratività* che racchiude anche, senza esserne intaccato, il *munus publicum* indicato dalla legge. Operata questa fondamentale puntualizzazione, è adesso possibile ordire le fila del ragionamento muovendo dal limpido insegnamento di Giuseppe Ferri, secondo il quale “*oggetto, scopo ed organizzazione sono alla base della valutazione normativa del fenomeno associativo*”²⁶².

Gli elementi dell'oggetto e dello scopo compendiano, appunto, l'identità *causale* dell'impresa pubblica, avvinta sostanzialmente alla rilevanza della *lucratività*. La perimetrazione del diverso momento organizzativo, invece, pur apparendo neutrale rispetto alla questione della caratura imprenditoriale dell'ente, si rivela di cruciale rilevanza in quanto spiega notevoli conseguenze sul regime applicabile allo statuto, alla struttura interna ed all'impugnazione delle deliberazioni adottate dall'assemblea (ove presente) o dall'organo amministrativo.

È noto che la disputa sulla “privatisticità” dell'organizzazione dell'ente pubblico economico ha animato intensamente, senza peraltro offrire soluzioni concordanti o quantomeno armonizzanti, il formante dottrinario. L'innegabile anarchia ermeneutica regnante sul tema è probabilmente spiegabile alla luce del fatto che la dottrina amministrativista non ha mai sviscerato con particolare accuratezza questa strana idea fattizia dell'ente pubblico economico e, ove accaduto, lo ha fatto tralasciando quella che dal nostro punto di vista rappresenta la chiave di volta di ogni discorso sull'impresa pubblica, ossia la differenziazione tra momento *causale-funzionale* e momento *strutturale-organizzativo*.

Ecco perché, allora, non deve sorprendere che nell'orizzonte degli anni settanta del diritto amministrativo l'organizzazione dell'ente pubblico, seppur economico, è unanimemente ritenuta territorio pubblicistico²⁶³. Tale orientamento si è rivelato talmente pervasivo da riuscire ad infiltrarsi nei gangli delle riflessioni di numerosi studiosi del versante privatistico, i quali, pur prendendo atto delle difficoltà connesse ad una consistente giustificazione della posizione interpretativa abbracciata, ritennero

²⁶² G. FERRI, *Le società*, cit., 7, ove peraltro l'Autore incanala efficacemente l'attenzione sul fenomeno di variabilità dei connotati associativi in dipendenza delle ondulazioni del profilo causale e di quello organizzativo.

²⁶³ Cfr., a tal proposito, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1966, 332; G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1971, 227; G. BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello Stato*, Padova, 1964, 311. L'orientamento in parola è significativamente recepito da Cass. Civ., Sez. Un., 1454/1968, in *Foro amm.*, 1968, I, 454.

conveniente predicare l'assoggettamento dell'organizzazione interna dell'ente economico alle norme di diritto pubblico²⁶⁴.

La tesi della “*pubblicità organizzativa*”, pur non scheggiando il paradigma della lucratività (requisito essenziale per l'inquadramento nella galassia dell'impresa pubblica), stride fragorosamente- oltre che con un ineludibile dato di matrice legislativa (art. 2093 c.c.)- con le coordinate dell'argomento storico-sistematico condensato nel fatto che il legislatore del 1942 modificò, al momento della promulgazione definitiva del codice civile, l'art. 11 del progetto ministeriale del codice del commercio risalente al 1940, il quale prevedeva che gli enti pubblici aventi ad oggetto esclusivo l'esercizio di un'attività commerciale sarebbero stati assoggettati alle norme relative ai commercianti (dunque al diritto privato), ferme restando le norme concernenti la loro organizzazione interna (che sarebbero quindi ricadute nel raggio applicativo del diritto pubblico).

Un simile argomento ci sembra di gran lunga più persuasivo di quello che sollecita l'attenzione dell'interprete sulla circostanza che la disciplina degli enti economici è contenuta in fonti di diritto pubblico quali sono le varie leggi istitutive. Ed infatti, come ampiamente dimostrato in materia di società pubbliche in senso moderno, nulla lega inestricabilmente la *singularità* genetica di enti metaindividuali alla disciplina del codice organizzativo privatistico adottato dal legislatore per la loro operatività. Non costituisce, detto altrimenti, un ossimoro giuridico la correlazione tra creazione/istituzione pubblicistica e funzionamento/struttura privatistica, stante la contrarietà al diritto positivo di quella visione che riconosce il crisma pubblicistico esclusivamente a moduli organizzativi dotati di poteri autoritativi²⁶⁵.

Ne deriva che, anche alla luce di quanto indicato dall'art. 2093 c.c. (disposizione che, oltre ad estendere la disciplina del rapporto di lavoro privato ai loro dipendenti, regola propriamente il momento organizzativo dei cosiddetti enti pubblici inquadri nelle associazioni professionali²⁶⁶ e non anche il loro statuto causale, rappresentato, invece,

²⁶⁴ Si tratta della visione prospettata da G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, cit., 289, il quale, affrontando incidentalmente la questione della qualificazione dell'ente pubblico economico e concludendo per l'irriducibilità al suo paradigma della Gepi S.p.A., manifesta espressamente l'adesione a quella dottrina ed a quella giurisprudenza, all'epoca dominanti, che postulavano l'assoggettamento delle dinamiche organizzative dell'ente pubblico imprenditore al plesso normativo pubblicistico. Sulla stessa linea ermeneutica si colloca V. OTTAVIANO, *Ente pubblico (Voce)*, cit., 971.

²⁶⁵ L. LEVI, *La persona giuridica pubblica*, cit., 690.

²⁶⁶ Altrettanto fragile appare l'argomento, di natura latamente filologica, incentrato sulla formulazione dell'art. 2201 c.c., attinente all'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese. Questa disposizione sembrerebbe porsi in rapporto di specialità rispetto a quella, di portata generale, scolpita nell'art. 2093 che lo ribadiamo- rappresenterebbe a nostro avviso l'unico indice rivelatore della disciplina applicabile all'organizzazione degli enti pubblici inquadri nelle associazioni professionali (*rectius* economici), restando le altre indicazioni normative interpretabili alla stregua di eccezione (diritto pubblico) alla regola (diritto privato). *Contra*, tuttavia, G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, cit., 290, nota

dall'art. 2082 c.c.), l'ente pubblico economico è plasmato da un'essenza organizzativa prettamente privatistica, il che risulta, *a fortiori*, compatibile persino con il dettato costituzionale in tema di organizzazione della pubblica amministrazione²⁶⁷.

La *summa divisio* allestita, stando alla sistematica della quale la dimensione *causale* pulsante nella lucratività dell'ente economico ed il *codice organizzativo* attinente al profilo puramente *strutturale* costituiscono due aree categoriali distinte, consente di predicare l'essenza privatistica dell'organizzazione dell'ente pubblico economico prescindendo dalla qualificazione di quest'ultimo alla stregua di ente pubblico imprenditore *stricto sensu* (nelle venature causali del quale il fine di lucro prevale incontrastato), di ente di gestione delle partecipazioni o, ancora e più latamente, di ente con funzioni economiche (al quale- come rilevato- il dogma dell'*obiettiva economicità* può esser applicato senza rovinosi contraccolpi sul versante teorico). In buona sostanza, quando l'ente economico, ammantandosi di una natura ibrida quale è quella ostentata dagli enti economici siciliani, non assume le sembianze di vero e proprio imprenditore (cui si applica senza perplessità la disciplina di cui al quinto libro del codice civile in forza di quanto statuito dall'art. 2093 c.c.), esso si atteggia- sotto l'aspetto meramente organizzativo- alla pari di una persona giuridica privata cui *analogicamente* è possibile applicare il relativo apparato normativo.

Il ricorso allo strumento analogico si rivela concettualmente sostenibile soprattutto se si riflette sul fatto che queste realtà giuridiche esibiscono connotati talmente frastagliati che, nel ricalcare una sorta di *copula* tra la monade più nebulosa dell'ente con funzioni economiche e quella più tersa dell'ente imprenditore, finiscono per svelare una lacuna normativa. Non si tratta invero, come suggerito da alcuni autori nel diverso

82; P. MESCHINI, *Alcune considerazioni intorno alla natura giuridica degli enti pubblici economici dell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 868 e bibliografia ivi menzionata.

²⁶⁷ La compatibilità della disciplina privatistica con i precetti costituzionali in materia di organizzazione dei pubblici uffici è ormai ampiamente metabolizzata dalla giurisprudenza, la quale, chiamata a ridisegnare i confini del principio di legalità a seguito dell'ondata privatizzatrice del pubblico impiego, ha esplicitamente definito l'organizzazione privatistica come la soluzione più idonea alla realizzazione delle esigenze di flessibilità relative alla gestione di un ente pubblico. Cfr., *ex multis* per l'articolato e ricco *iter* motivazionale, Corte Costituzionale, 25 luglio 1996, n. 313. *Amplius*, anche con riferimento al tormentato tema del riparto di materia tra fonte legislativa e regolamentare sul quale, tra gli altri, un illustre amministrativista come Nigro ha riversato fondamentali contributi (tra i quali spicca M. NIGRO, *Studio sulla funzione organizzatrice della P.A.*, Milano, 1966) non del tutto recepiti dal formante giurisprudenziale (tradizionalmente ostile a concepire l'esistenza di una riserva di competenza regolamentare, speculare a quella di legge, in favore del potere amministrativo), G. CORSO, *Manuale*, cit., 150. Ci sembra che le medesime coordinate interpretative possano esser traslate senza particolari difficoltà sul piano dell'organizzazione interna dell'ente pubblico economico, considerato che l'attività svolta in confronto dei terzi (società controllate, collegate, fornitori, consumatori, etc.) deve offrire il medesimo crisma di certezza che ammantava quella del capitale privato (ed in quest'ottica, del resto, aderiamo pienamente alla conferente osservazione di V. OTTAVIANO, *op. loc. ult. cit.*, il quale, nondimeno, non ne trae il logico corollario della privatisticità organizzativa dell'impresa architettata nelle forme dell'ente pubblico).

steccato segnato dalle società per azioni di diritto singolare²⁶⁸, di operare una sorta di *ri-qualificazione* o di *conferma* di queste creature giuridiche al fine di “smascherarne” l’eventuale essenza pubblica, in quanto- come già chiarito- questa risposta è attingibile dalle sfaccettature della *causa* dell’ente (rappresentando il codice organizzativo nient’altro che una fonte di elementi indiziari spesso ambigui). Né tantomeno occorre ragionare in termini di componibilità o prevalenza del diritto *singolare* con il (o sul) diritto societario generale²⁶⁹, atteso che l’esistenza di un indice normativo quale è l’art. 2093 c.c. opera, a differenza dell’art. 2449 c.c. che si limita a dettare alcune scarse regole in materia di funzionamento e costituzione degli organi di vertice delle società partecipate dallo Stato o da enti pubblici, un generale rinvio al plesso codicistico dedicato alla materia lavoristica e societaria.

Ci muoviamo piuttosto nell’ambito di una regione normativa che, regolando l’aspetto più propriamente gestionale dell’attività economica svolta da un modulo organizzativo che il codice ha disciplinato con maggiore precisione di quanto abbia fatto per le società pubbliche in senso moderno, sicuramente agevola l’opera di sistematizzazione cui è chiamato lo studioso.

In buona sostanza, la rotta segnata dall’art. 2093 c.c. assicura l’applicabilità del regime privatistico a scapito di quello pubblicistico (compendiato nel noto sintagma dello “statuto dell’ente pubblico”) agli enti pubblici economici generalmente intesi senza vincolare l’interprete ad assumere, in via pregiudiziale, una posizione netta nell’ambito dell’intricata questione concernente la natura degli enti economici siciliani e, più in generale, degli enti di gestione delle partecipazioni statali (fermo restando che, almeno dalla nostra visuale, la qualificazione in termini squisitamente imprenditoriali di queste figure- e, consequenzialmente, della diretta [e non analogica] applicabilità della regola incisa all’art. 2093 c.c.- potrebbe in ogni caso considerarsi fuori discussione ove correlata all’attività di finanziamento esercitata a vantaggio delle rispettive partecipate²⁷⁰).

²⁶⁸ Cfr., soprattutto, il poderoso sforzo di sistematizzazione profuso da P. PIZZA, *Le società per azioni di diritto singolare*, cit., 677, il quale, muovendo dal condivisibile postulato della non-vincolatività delle qualificazioni legislative, ricostruisce accuratamente lo stato dell’arte del dibattito sulla disciplina applicabile ai modelli organizzativi in cui emergono partecipazioni pubbliche, adottando però una metodologia sensibilmente differente da quella selezionata nel campo della nostra ricerca che, preoccupandosi di indagare essenzialmente il momento *causale* del fenomeno pubblico-economico, è indubbiamente più affine, tra le altre, a quella di G. MARASA’, *Società speciali e società anomale*, cit.

²⁶⁹ Come suggerito da M. RENNA, *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle s.p.a. derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome*, cit., 115; P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell’amministrazione (Dalla specialità del soggetto alla rilevanza della funzione)*, Padova, 2005; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit.

²⁷⁰ Così abbiamo argomentato traendo ispirazione dalla ricostruzione di F. GALGANO, *Diritto commerciale. Le società*, cit., 58, sulla qualificazione imprenditoriale della società che effettua finanziamenti senza interpersi, come la banca, nella circolazione del denaro. A fini puramente riepilogativi,

Quest'assunto, peraltro, si salda coerentemente con la *strumentalità* degli enti che operano mediante negozi di diritto privato, caratteristica che- a dispetto di quanto emerge dalle pronunce giurisprudenziali in argomento, spesso vittime di imboscate sinonimiche- è nitidamente differente da quella di *dipendenza*, propria, invece, degli enti ausiliari della P.A., meri espedienti formali di imputazione giuridica²⁷¹.

Nel momento in cui si definisce l'ente economico generalmente inteso come strumentale, è naturale ricondurne il profilo organizzativo al diritto privato generale attingendo ora al dato normativo scolpito all'art. 2093 c.c. (nell'ipotesi di ente pubblico imprenditore *stricto sensu*) ora all'espediente analogico attivabile sul perno di questa stessa disposizione (con riferimento agli enti che svolgono funzioni economiche, cui il paradigma della lucratività non trova necessariamente applicazione).

L'adattamento del momento *strutturale-organizzativo* dell'ente economico al reticolo privatistico rappresenta, del resto, una questione che non esaurisce la sua valenza in una cornice eminentemente dogmatica (o, se si preferisce adottare una metodica depurata dal logicismo nomodinamico di stampo savigniano, in chiave prettamente ermeneutica). Ed infatti, l'applicazione dello statuto dell'ente pubblico agli enti strumentali di cui ci occupiamo sortirebbe conseguenze devastanti nella gerenza quotidiana della particolare attività economica indicata dalla legge.

Ove ricollegata al funzionamento del collegio sindacale (che nell'esperienza siciliana, ai sensi dell'art. 6 della l. r. 50/1973, assume la denominazione di collegio dei revisori), la prevalenza del modulo pubblicistico determinerebbe, ad esempio,

onde agevolare la sinossi del lettore, ribadiamo che la questione concerne, a stretto rigore, esclusivamente le società finanziarie, il cui modello animava la causa sociale della Società Finanziaria Siciliana e non anche quella dell'Ente siciliano per la promozione industriale, che- come è noto- ne ha promosso la liquidazione subentrando all'Amministrazione regionale siciliana nella qualità di socio di maggioranza (art. 5, l.r. 18/1967). Nondimeno, la generale previsione contenuta negli artt. 26 e 27 della l. r. 50/1973, in forza della quale i tre enti economici regionali sono autorizzati a concedere prestiti o garanzie fideiussorie alle società collegate nel rispetto di stringenti condizioni (tra le quali spicca il divieto di destinare provviste finanziarie assunte mediante ricorso all'indebitamento, il che rappresenta il decisivo tratto differenziale rispetto alle società finanziarie), consente di qualificare tale attività (diluata giuridicamente in una prestazione di dare o di consegnare e non, mutuando un approccio eminentemente giuseconomico, di fare: cfr., a tal proposito, la puntualizzazione fanerologica di S. PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, cit., 14, per il quale giustamente soltanto le prestazioni di fare possono essere qualificate come servizi, laddove la prestazione che formano oggetto del contratto di finanziamento sono *tout court* assimilabili a quelle oggetto del mutuo) come imprenditoriale a tutti gli effetti e, consequenzialmente, rispondente al paradigma della lucratività.

²⁷¹ Cfr., sul punto, F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, cit., 73. Le considerazioni svolte nel corpo del testo sono chiaramente innestabili nel territorio occupato dalle imprese gestite da enti pubblici non economici, le quali- come è noto- integrano a tutti gli effetti realtà imprenditoriali *strumentali* dotate, per l'assolvimento di attività economiche mediante strumenti privatistici, di ampia libertà ed autonomia patrimoniale. Cfr., sul punto, Cass. Civ., 9764/2000; e, con peculiare riguardo alle controversie in tema di procedure concorsuali volte all'assunzione di prestatori di lavoro, Cass. Civ., Sez. Un., 5685/2011, che radica esattamente nella giurisdizione ordinaria la cognizione di ogni questione relativa in virtù dell'indiscutibile natura privatistica del rapporto con tali aziende.

l'inapplicabilità di quanto disposto dal quinto libro del codice civile in materia di nomina e cessazione dall'ufficio di sindaco (art. 2400 c.c.). Orbene, visto e considerato che, soprattutto nella fase liquidatoria, l'ente di pertinenza (ossia l'Amministrazione regionale) ha sistematicamente tralasciato di perfezionare il procedimento di sostituzione dei revisori scaduti, l'impossibilità di invocare il salvacondotto codicistico della *prorogatio* avrebbe determinato la totale paralisi organizzativa dell'ente strumentale²⁷².

Procedendo lungo questo crinale ermeneutico si approda, inoltre, alla sostanziale equipollenza dell'organo assembleare di una società di diritto privato a quello di un ente pubblico economico, nell'ipotesi in cui- giova precisarlo- quest'ultimo sia strutturato in forma corporativa (specificità morfologica idonea ad influenzare tra l'altro, come abbiamo avuto modo di constatare, il processo di privatizzazione in senso formale). Se così non fosse, si dovrebbe ammettere il paradossale corollario della giustiziabilità delle relative deliberazioni dinanzi agli organi di giustizia amministrativa²⁷³, il che- anche alla luce degli imponenti movimenti riformatori che hanno investito il diritto amministrativo nell'arco dell'ultimo ventennio- apparirebbe francamente anacronistico.

Non ci sembra, invece, che l'assenza di un organo omologo all'assemblea, riscontrabile negli enti a struttura istituzionale quali sono l'Ente minerario siciliano e l'Azienda asfalti siciliani, possa provocare l'emersione di particolari incognite o, peggio ancora, di preoccupanti antinomie in ordine alla preminenza dell'essenza privatistica a livello organizzativo, in quanto la vocazione *strumentale*- e dunque, la non dipendenza- dell'ente rende in ogni caso possibile il ricorso all'inferenza analogica.

La tesi della caratura privatistica dell'organizzazione degli enti pubblici economici generalmente intesi spiega, infine, effetti significativi persino sul fronte delle vicende che riguardano la loro estinzione.

²⁷² Sotto quest'aspetto, dunque, appare senz'altro condivisibile la linea adottata dal Commissario Liquidatore dei tre enti economici siciliani, fatta propria, peraltro, dagli stessi membri degli organi di controllo di Espi ed Ems- verbali n. 33 del 2001 e n. 4 del 2005- i quali, allo stato attuale ed in forza del dato positivo rappresentato dall'art. 1, comma 6, della l.r. 5/1999, operano infatti in regime di *prorogatio*. Beninteso, la stessa permanenza nell'incarico troverebbe comunque applicazione nella sola ipotesi di scadenza del mandato, essendo il diverso caso della rinuncia disciplinato dal successivo art. 2401 c.c., che, nella specifica ipotesi in cui l'avvento dei supplenti non perfezioni la collegialità, prescrive la convocazione dell'assemblea per la necessaria integrazione. Cfr., sul profilo dell'insuscettibilità analogica dell'istituto della proroga, Trib. Bari, 2 febbraio 2013.

²⁷³ In questi termini si esprime, del resto, lo stesso G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, cit., 296, il quale ritiene, con riferimento alla Gepi S.p.A., impugnabile sotto l'ombrello della figura dell'eccesso di potere, diversamente da quanto predicato dalla dottrina amministrativistica (V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, 136), anche la violazione delle direttive emesse dal CIPE e, più generalmente, degli organi di vigilanza, nei confronti degli enti strumentali.

Ed infatti, parametrando l'operatività del corpo assembleare "pubblico" a quello presente in una qualunque realtà societaria di diritto comune, è logicamente consequenziale desumere che l'ultimo stadio del percorso liquidatorio debba essere radicato proprio presso tale organo, come del resto è accaduto per l'IRI allorché l'assemblea dei partecipanti al capitale deliberò la fusione per incorporazione nella società Fintecna con decorrenza dal 1° gennaio 2002²⁷⁴. Se si adotta questa impostazione esegetica, ci si rende immediatamente conto della sottile approssimazione dell'ordito normativo predisposto nel 1999 dal legislatore siciliano, in quanto la legge che ha definitivamente mandato in soffitta ESPI, EMS e AZASI, con riferimento ai differenti momenti del vaglio da parte degli organi tutori e del deposito presso l'ufficio del registro delle imprese del bilancio finale di liquidazione, non fa parola per il primo di essi (l'unico avente struttura corporativa) della posizione giuridica dei partecipanti al fondo di dotazione, cui spetterebbe l'ultima parola sulle sorti dell'ente²⁷⁵.

I confini di questa riflessione patiscono nondimeno un potente fenomeno di aberrazione cromatica se traslate nel diverso piano occupato dalla giurisprudenza penale. Come agevolmente intuibile, questa galassia disciplinare, caratterizzata da frammentarietà nonché trasversalità²⁷⁶ e nella quale è conveniente orientarsi con la cautela di colui il quale s'imbatte in una sorta di *ager peregrinus*, riflette esigenze del tutto irriducibili a quelle proprie del diritto civile ed amministrativo.

²⁷⁴ Le fasi conclusive della liquidazione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale, insieme con il riepilogo della procedura di incorporazione *ex art. 2504 bis c.c.* sotto la regia dell'Azionista unico Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono puntualmente scandite dalla Determinazione n. 4 del 2004 mediante la quale, ai sensi dell'art. 7 della legge 259/1958, la Corte dei Conti ha trasmesso ai Presidenti delle due Camere del Parlamento il resoconto del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della predetta società.

²⁷⁵ La mancanza di una puntuale indicazione legislativa innescherebbe, pertanto, l'operatività della clausola di salvaguardia costituita dal rinvio, in chiave di compatibilità residuale, alle norme del codice civile (art. 1, comma 6, l.r. 5/1999). D'altra parte, il dibattito dottrinale dipanatosi sulla disciplina codicistica dell'approvazione del bilancio finale di liquidazione mostra tratti di originalità tutt'altro che indifferenti. Ed infatti, merita di esser segnalata la tesi di chi ritiene in ogni caso necessaria l'approvazione di tale documento a seguito della convocazione dell'assemblea da parte del liquidatore, essendo ciò più rispondente ai principi di buona fede e correttezza cui deve informarsi ogni rapporto giuridico plasmato sul contratto di mandato. Alludiamo alla posizione espressa da G. BIANCHI, *La liquidazione di società*, Torino, 2003, 233, indubbiamente suggestiva ma, nella misura in cui valorizza ai limiti dell'ipertrofia la clausola generale della buona fede, alquanto discutibile, se non altro perché sembra porsi in netto contrasto con il tenore del dettato normativo, dal quale emerge con innegabile nitore che il bilancio finale di liquidazione ha natura di rendiconto destinato ai soci *uti singuli* e non anche alla collegialità assembleare. Cfr., in questo senso, A. DIMUNDO, *Artt. 2492-2493*, in *La riforma del diritto societario* (a cura di G. Lo Cascio), *cit.*, IX, 189 e bibliografia ivi menzionata.

²⁷⁶ Sulla *frammentarietà* del diritto penale e sulla sua vocazione interdisciplinare cfr. per tutti, nell'ottica di una più ampia riflessione sulla compatibilità del modello di reato omissivo improprio con il principio di legalità, G. FIANDACA, *Il reato commissivo mediante omissione*, Milano, 1979, 72; G. GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, Milano, 1983, 201; G. FIANDACA- E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2008, 584.

Ciò non giustifica, ad ogni modo, che la nostra indagine sul paradigma organizzativo dell'ente economico non debba tenerne conto, soprattutto se si considera che essa si prefigge l'obiettivo di tracciare un quadro esaustivo dello statuto fenomenologico dell'impresa pubblica.

La questione della natura dell'impresa pubblica è lambita dalla sfera penalistica essenzialmente con riguardo alla responsabilità da reato degli enti (d.lgs. 231/2001) ed alla nozione di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio così come rivisitata dalla legge 86/1990. Muovendo dal secondo ordine di problematiche evocato, si intuisce immediatamente che la qualificazione in termini pubblicistici di un ente comporta l'assoggettabilità dell'agente-persona fisica ad un peculiare regime sanzionatorio (che è quello imbastito dal codice penale per i delitti contro la pubblica amministrazione).

In sostanza, l'affermazione della natura pubblica di un ente costituisce la necessaria premessa maggiore dalla quale inferire la qualità di pubblici ufficiali o di incaricati di pubblico servizio dei suoi dipendenti. Come è noto, la riforma degli articoli 357 e 358 c.p. ha recepito la teoria oggettiva per l'individuazione delle nozioni di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio, recidendo qualsiasi legame con le caratteristiche del rapporto d'impiego (*rectius* di servizio) che intercorre tra dipendente ed ente pubblico. Sul canovaccio di questo dato positivo si è incanalata la costante giurisprudenza di legittimità, per la quale il decisivo indice di imputazione di un reato proprio consiste nel riconoscimento della pubblicità dell'attività istituzionalmente svolta dall'ente²⁷⁷.

Facendo buon uso dei riferimenti esegetici scaturenti dal ragionamento articolato sugli enti pubblici economici, non dovrebbero ergersi al cospetto dell'interprete particolari inconvenienti con riferimento alla definizione delle qualità soggettive del reo. Dovrebbe ritenersi, difatti, che il dipendente di un ente pubblico economico (come, del resto, di una società pubblica in senso moderno) sia escluso dal raggio applicativo delle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, e ciò in considerazione del fatto che l'attività svolta nei confronti di terzi dagli enti in questione è da considerarsi, come abbiamo argomentato, senz'altro privatistica.

Nondimeno, il panorama giurisprudenziale in materia si manifesta tutt'altro che uniforme e levigato, ostentando al contrario tratti frastagliati se non propriamente fuorvianti. E del resto, il fatto che la ricostruzione civilistica della categoria dell'impresa

²⁷⁷ Cfr., per tutte, Cass. Pen., Sez. Un. 7958/1992 e la più recente Cass. Pen., Sez. Un., 32009/2006 (in tema di falso ideologico commesso dall'avvocato nell'attività di verbalizzazione infedele durante le investigazioni difensive).

pubblica non possa attagliarsi perfettamente ai canoni penalistici è circostanza che non stupisce e non deve stupire, in quanto è fin troppo noto che la principale preoccupazione del giudice penale è costituita dal reprimere nel modo più efficace possibile i tratti talvolta embrionali di condotte illecite, restringendo ai minimi termini l'area dell'impunità²⁷⁸. Ration per cui, come quell'illustre statista che replicava a colui il quale l'aveva definito ministro della malavita osservando che un sarto diligente, nel creare un vestito destinato ad un corpo con la gobba (metafora del depresso e perennemente problematico Meridione italiano), non può non tener conto di una tale irregolarità geometrica, così anche noi siamo obbligati ad ammettere che sarebbe velleitario pretendere un'applicazione *sic et simpliciter* dello statuto fenomenologico che abbiamo delineato al formante penalistico dei reati commessi dai pubblici ufficiali o dai soggetti incaricati di un pubblico servizio.

Partendo da questa ineludibile valutazione di principio, è possibile rilevare che la Cassazione penale ha sovente riconosciuto la qualità di pubblico ufficiale di un dirigente di una società per azioni in mano pubblica allorché quest'ultimo concorra alla formazione della volontà dell'ente nell'ambito di un'attività di rilievo pubblicistico, a nulla rilevando che la privatizzazione in senso sostanziale ne abbia fatto venire meno lo statuto pubblicistico²⁷⁹. È alquanto evidente, però, che una siffatta linea ermeneutica muove dall'assunto per cui gli enti pubblici economici, prima della privatizzazione in senso sostanziale, fossero già interamente soggetti allo statuto dell'ente pubblico e che, anche a seguito del moto privatizzatore, abbiano conservato alcune tracce di pubblicità. Come abbiamo cercato di dimostrare, questa premessa si rivela infondata, in quanto ci sembra- torniamo a dirlo- che la "privatisticità" dell'impresa pubblica sia sempre stata

²⁷⁸ Non si può fare a meno di rilevare che lo stampo repressivo della giurisprudenza di legittimità penale traspare lucidamente nelle pieghe dell'orientamento schizofrenico maturato con riferimento alla cd. funzione integratrice della legge extrapenale. Ed infatti, nell'ambito della successione di leggi integratrici di elementi normativi della fattispecie criminosa (o della norma penale in bianco) la dottrina penalistica più recente ha elaborato il meccanismo dell'incorporazione della disposizione integratrice al fine di ricondurre il fenomeno dinamico alla disciplina incisa all'articolo 2 c.p. La linea dottrinale prospettata è puntualmente ignorata dal formante giurisprudenziale che, invece, vi attinge con disinvoltura- onde innescare l'operatività della tagliola rappresentata dall'art. 5 c.p.- nel diverso plesso normativo dell'errore sul fatto determinato da errore ricadente sulla legge extrapenale. Sul punto cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, A. LANZI, *L'errore su legge extrapenale. La giurisprudenza degli ultimi anni e la non applicazione dell'art. 47/3 c.p.*, in *Ind. pen.*, 1976, 299; G. GRASSO, *Considerazioni in tema di errore su legge extrapenale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, 138; T. PADOVANI, *Diritto penale*, Milano, 2008, 52, il quale propone un sentiero ermeneutico innovativo fondato sulla rivisitazione (o, rievocando un sintagma esistenzialista, sulla chiarificazione) del concetto di "fatto" di cui all'articolo 2 c.p., tale per cui la sua valenza semantica sarebbe la medesima sia nell'ipotesi di nuova incriminazione sia in quella di abolizione dell'incriminazione preesistente. Per una completa e rigorosa rimeditazione del tema v. B. ROMANO, *Il rapporto tra norme penali. Intertemporalità, spazialità e coesistenza*, Milano, 1996.

²⁷⁹ Cfr., *ex plurimis*, Cass. Pen., 7995/1983; Cass. Pen., 5102/1999 (entrambe in materia di aziende municipalizzate, ora speciali e, ai sensi dell'art. 115 d. lgs. 267/2000, S.p.A.). Relativamente alle s.p.a. in senso moderno v., invece, Cass. Pen., 1806/1993.

fuori discussione, anche al netto di qualunque considerazione riguardante quel giano bifronte incarnato dalla privatizzazione in salsa italiana già compendiata nei suoi tratti salienti.

Tanto è fuori discussione che la stessa Corte di Cassazione, nel lontano 1987, non poté fare a meno di sentenziare a sezioni unite che l'attività bancaria, fino a quel momento inesattamente ritenuta di matrice pubblicistica, fosse disciplinata dalle norme di diritto privato e che, pertanto, l'operatore bancario non potrebbe mai esser chiamato a rispondere della consumazione o del tentativo di un reato proprio, ma semmai di un reato comune (assumerebbe rilievo, in questa specifica ipotesi applicativa, quel particolare fenomeno etichettato dai penalisti con il sintagma "reato proprio in senso lato")²⁸⁰. Peraltro, i giudici di legittimità chiamarono in causa superfluamente quanto inutilmente la Direttiva 780/1977 CE in materia bancaria (trasposta in fase discendente con il D.P.R. 350/1985), omettendo di considerare che il ricorso alla fonte comunitaria non risultava affatto decisivo ai fini della decisione sulla privatisticità dell'attività *de qua*, essendo sufficiente il riferimento alle coordinate codicistiche della nozione di impresa²⁸¹.

Più recentemente, lo stesso giudice penale ha riconosciuto la natura privata delle società partecipate dallo Stato o da altri enti pubblici non attribuendo significato decisivo al "colore" del capitale di controllo²⁸². Tuttavia, ci pare che una simile presa di posizione, apparentemente conforme alla fenomenologia qui tracciata sulla scia delle riflessioni della dottrina civilistica, commercialistica e pubblicistica, sia ben lontana dal configurare una maturata consapevolezza sulla reale natura delle società commerciali pubbliche (sia in senso classico che in senso moderno), in quanto rispondente ad esigenze repressive del tutto contingenti.

²⁸⁰ Si tratta della celebre Cass. Pen., Sez. Un., 8342/1987, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1987, 695; in *Corr. giur.*, 1987, 1067; in *Dir. Fall.*, 1987, 465 con nota di A. Arena. Modellare il reato *de quo* come comune e non come proprio comporta evidenti agevolazioni ai fini della determinazione della componente soggettiva dolosa, eliminando dall'orizzonte il problema della conoscenza delle qualifiche soggettive rivestite dal reo. Sulla teoria dei *substrati di fatto* cfr., in termini generali, G. FIANDACA- E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., 357. Più dettagliatamente v., invece, M. GALLO, *Dolo (Voce) dir. pen.*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, XIII, 763, il quale propende per l'estraneità della qualità soggettiva al fatto; A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2003, 432, in senso adesivo alla ricostruzione opposta.

²⁸¹ In questo senso A. ARENA, *Spunti sulle società commerciali pubbliche*, cit., 187, precisamente nt. 18.

²⁸² L'orientamento appena evocato affonda le sue radici in un precedente non proprio contemporaneo (Cass. Pen., 3620/1993) che esclude la ricorrenza del delitto di abuso d'ufficio ipotizzato a carico dei componenti l'organo amministrativo di una società, maggioritariamente partecipata da enti territoriali, attiva nel settore alberghiero. La motivazione della pronuncia in commento valorizza correttamente la coordinata codicistica rappresentata dall'articolo 2458 c.c. (ora 2449 c.c.) additandola quale chiaro sintomo della qualità privata degli amministratori nominati dall'ente pubblico. D'altronde, spostare il baricentro della questione dalla *posizione* all'*attività* da essi svolta si presta al solo scopo di intorbidire le acque, di talché torniamo a ribadire che è la centralità della natura privatistica della seconda e non della prima che non deve esser fraintesa.

In definitiva, l'elemento di originalità che possiamo attingere dalla rassegna giurisprudenziale appena accennata è la non escludibilità, almeno in linea di principio, del fatto che anche gli enti imprenditori e le società pubbliche in senso moderno possano residualmente operare come enti pubblici *stricto sensu* e che, consequenzialmente e solo entro questo perimetro, i loro dipendenti possano esser qualificati come pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio. Una conferma in tal senso affiora, invero, dal contenuto dell'articolo 29 della legge 241/1990, disposizione di carattere generale che prevede l'applicabilità, alle società in mano pubblica (e, a nostro parere, anche agli enti pubblici economici), limitatamente alle funzioni amministrative da esse espletate, delle norme sul procedimento amministrativo.

Occorre domandarsi, a questo punto, quali potrebbero essere le funzioni amministrative cui allude il testo di legge. Riteniamo che esse si riducano alle ipotesi di accesso ai documenti amministrativi ed alle attività svolte nell'ambito dei SIEG in conformità alle regole stabilite dall'ordinamento eurounitario²⁸³.

Soltanto in questi frangenti, difatti, ci sembra che gli enti pubblici economici, anche quando svolgono direttamente un'attività imprenditoriale, possano essere considerati titolari di funzioni strettamente pubblicistiche, tenuto conto del fatto che queste specifiche materie (diritto di accesso e servizio universale) delineano territori normativi senz'altro peculiari. Nell'ambito dei servizi pubblici d'interesse generale, invero, le regole della concorrenza non trovano, per espresso dettato normativo di rango primario (art. 106 TFUE), piena applicazione sul presupposto della demanialità di un elemento essenziale per l'erogazione del servizio (la cosiddetta "rete"), mentre nel plesso legislativo-regolamentare dedicato all'accesso ai documenti resiste, per esigenze di effettività e di tutela dei diritti dei *cives* dinanzi alla p.a.²⁸⁴, una concezione di settore pubblico allargato atta a includervi anche quegli enti nel cui capitale sociale si muove, seppur alla pari di qualunque soggetto privato, lo Stato.

²⁸³ Cfr., per un'interessante analisi da un'angolazione "regolatoria", il recente contributo di G. PITRUZZELLA, *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, in *federalismi.it*, 6/2014.

²⁸⁴ Sull'accesso declinato in termini di vero e proprio diritto soggettivo v., in termini tutt'altro che decisi ed univoci, Cons. Stato, Ad. Plen., 6/2006 e Ad. Plen. 7/2006, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 1077 con nota di Mucio, e in *Foro it.*, 2006, III, 377 con nota di Occhiena. Nelle evocate pronunce il giudice amministrativo, facendo applicazione dello schema impugnatorio per la decisione delle questioni sollevate (natura decadenziale del termine di impugnativa e conseguenze dell'omessa impugnativa del silenzio-diniego), non ritiene decisivo esprimersi in ordine alla reale natura della posizione giuridica vantata dal privato nei confronti della p.a., pur tradendo di dar credito a quella corrente dottrinale che la qualifica come diritto soggettivo.

Al di fuori di queste ipotesi applicative non ci pare possibile selezionare ulteriori attività che giustifichino un'espansione dello spettro applicativo delle norme in materia di delitti contro la pubblica amministrazione.

Sul diverso piano della responsabilità da reato degli enti il discorso assume tratti decisamente più limpidi, se non altro perché in questo reticolo normativo spicca un dato positivo chiaro ed inequivoco (art. 1, d. lgs. 231/2001, a mente del quale le disposizioni sulla responsabilità amministrativa degli enti non trovano applicazione per lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti pubblici *non* economici e gli altri enti cui è demandato l'esercizio di funzioni di rilievo costituzionale).

Sorvolando sulla disputa intorno alla natura giuridica di tale forma di responsabilità, tema sul quale la dottrina penalistica ha già riversato abbondanti e fecondi contributi²⁸⁵, ci limitiamo ad osservare che l'assoggettabilità dell'ente pubblico economico così come della società pubbliche in senso moderno alla menzionata normativa settoriale è senz'altro condivisibile, considerato tra l'altro che il rischio imprenditoriale cui simili strutture organizzative si espongono nell'esercizio della propria attività esige necessariamente il rispetto di quel sistema di *compliance programs* atto a determinare l'esenzione da responsabilità dell'ente che l'abbia adottato ed attuato. Lo stesso sembra poter dirsi- chiaramente con afflato squisitamente teorico, stante l'indubbia marginalità della questione- con riferimento alla fattispecie dell'impresa-organo, in quanto il decreto legislativo in commento allude indistintamente, secondo una tecnica redazionale insolitamente sorvegliata, agli enti, disinteressandosi in tal guisa dell'attribuzione o meno della personalità giuridica.

9. Una volta approdati a questo snodo della trattazione, è possibile tracciare un quadro chiarificatore costituito dai risultati sinora emersi dalle ondulazioni della nostra ricerca, con lo sguardo già orientato alla galassia rappresentata dagli enti economici siciliani, realtà nella quale ci immergeremo- con più spiccato interesse nei confronti dell'Azienda Asfalti Siciliani- nell'ambito del capitolo seguente.

²⁸⁵ L'orientamento dottrinale prevalente propende per la sostanziale "afflittività" della disciplina in esame (definita non a caso para-penalistica in luogo del più neutro "amministrativa" adoperato dal legislatore), in quanto, da un lato, la responsabilità dell'ente sarebbe strettamente connessa alla commissione di un reato e, dall'altro, alcune misure (come la confisca per equivalente) sarebbero comunque disposte nell'ambito di un procedimento penale. La letteratura in materia, come è stato acutamente osservato, è sorprendentemente copiosa a dispetto della giovane età della normativa. In questa sede ci sembra pertinente richiamare, pur nella consapevolezza della sterminata galassia dottrinale stratificatasi sul tema, le prime riflessioni di E. MUSCO, *Le imprese a scuola di responsabilità tra pene pecuniarie e interdizioni*, in *Dir. e giust.*, 2001, 8; e di M. ROMANO, *La responsabilità amministrativa degli enti, società e associazioni: profili generali*, in *Riv. soc.*, 2002, 393. In giurisprudenza cfr., *ex multis*, Cass. Pen., 30 gennaio 2006, in *Dir. e giust.*, 2006.

Abbiamo diffusamente espresso la nostra posizione sulla confluenza armonica tra *munus publicum* e scopo di lucro, argomentando che il fine istituzionale e la tensione al profitto non dovrebbero essere intesi, secondo un approccio dicotomico che contrappone “manicheisticamente” il pubblico al privato, come due poli antitetici e collidenti in seno al momento *causale* dell’ente strumentale, bensì come due monadi che ne arricchiscono in egual modo il contenuto.

Al contempo, nel delineare il nostro contributo ad una teoria dualistica che consente di preservare incontaminata la privatisticità *causale* dell’impresa pubblica, abbiamo preso atto che una concezione totalizzante finirebbe per stridere con il dato storico e giuridico rappresentato dall’esistenza di moduli organizzativi che, pur appartenendo nominalmente al *genus* degli enti pubblici imprenditori, se ne discostano visibilmente. Attenendoci al metodo analitico kantiano, stando al quale il giudizio critico si impone non soltanto negli enunciati affermativi ma anche in quelli negativi, abbiamo riconosciuto che non tener in debito conto l’evidenza emergente dalla *natura naturata* significherebbe rinunciare apoditticamente alla descrizione di realtà giuridiche come quelle simboleggiate dagli enti economici siciliani, finendo per liquidarle sbrigativamente come una deviazione patologica dall’unico paradigma valido, cioè quello fondato sulla centralità del fine lucrativo.

Pur mantenendo ferma la nostra posizione sul punto, per la quale, da un lato, non sembra affatto che i correttivi allo scopo di lucro elaborati in dottrina siano incompatibili con una visione oggettiva dell’attività imprenditoriale e, dall’altro, non pare in discussione che il criterio dell’obiettiva economicità, informando anche il *modus operandi* di enti pubblici non imprenditori, mantenga una sua autonomia concettuale rispetto alla lucratività (anche se declinata in senso ampio), si è avvertita l’esigenza di dar conto di quella corrente di pensiero che ha tentato di elaborare una formula minima dello scopo lucrativo muovendo dall’insufficienza di una sua concezione alla stregua del massimo risultato utile o della riduzione dei costi.

Lo spunto di riflessione, condensatosi nel terzo paragrafo in cui confluiscono i rilievi più concettuali dell’indagine, è stato ispirato da alcune considerazioni di carattere generale sul concetto di lucro, sfruttando il tenore delle quali abbiamo definito il criterio di economicità come il portato di una forma di pensiero “debole” che, ricusando un modello epistemologico “forte” che pretende di offrire spiegazioni totalizzanti alla fenomenologia del *pubblico-economico*, suggerisce un sentiero ermeneutico, declinato

nei termini di “totalità aperta”, congeniale all’analisi di strutture organizzative senza dubbio *sui generis*.

È questa, dunque, la chiave di volta che ci consentirà di disegnare il momento più propriamente *applicativo* della ricerca, in cui teneteremo una delimitazione della morfologia degli enti economici siciliani non limitandoci a predicarne l’esclusione *sic et simpliciter* dal novero degli enti pubblici imprenditori (dei quali lo scopo di lucro rappresenta sicuro indice qualificatore e che il legislatore ha recentemente adagiato - come risalta dal contenuto dell’art. 60, comma 3, del d. lgs. 165/2001- sulla stessa piattaforma delle aziende che producono servizi di pubblica utilità essenzialmente per ragioni di contenimento della spesa pubblica relativa al personale a qualunque titolo utilizzato).

Questo stadio analitico può pertanto esaurirsi postulando, per un verso, l’irriducibilità di alcuni degli enti economici regionali al paradigma di quelle realtà pubbliche che svolgono attività di produzione per il mercato al pari degli imprenditori privati e, per altro verso, la loro più corretta qualificazione alla stregua di strutture operative che espletano *funzioni economiche*, al cui statuto *causale* il criterio dell’obiettiva economicità può applicarsi senza rovinose ricadute sul piano dogmatico nel quale abbiamo tratteggiato la curva della nostra esposizione.

CAPITOLO III

IL MODELLO AZASI NELL'ORIZZONTE DEL PROCESSO DI SVILUPPO ECONOMICO IN SICILIA

Parte prima

Genesi, sviluppo e declino dell'Azienda Asfalti Siciliani: prolegomeni in chiave storica alla ricostruzione giuridica del paradigma siciliano di ente pubblico economico.

Sommario: **1.** La nascita dell'Azienda Asfalti Siciliani tra disegni di industrializzazione ed istanze sociali: dal primo scandalo Azasi alla costituzione delle prime società. **2.** Il periodo della programmazione e degli investimenti nell'ambito del piano regionale di sviluppo: il decollo dell'industria cementiera ed il perfezionamento del ciclo produttivo integrato. **3.** La proliferazione societaria ed i tentativi di diversificazione produttiva. La disastrosa esperienza della Kerazasi S.p.A. e della Sercon S.p.A. **4.** Il rilancio del processo industriale, l'interventismo regionale e la nascita del Polo cementiero. **5.** Il definitivo tracollo e la liquidazione disposta con la legge regionale n. 5 del 1999.

1. Nelle pieghe del capitolo precedente abbiamo tentato di delineare un'articolata fenomenologia dell'impresa pubblica, pur consapevoli del fatto che la galassia esplorata ostenta molteplici connotati di frammentarietà e di disomogeneità. In altri termini, anche e soprattutto alla luce di quanto osservato in ordine alla fisionomia di determinati moduli organizzativi tassonomicamente ricollegabili all'intervento della monade pubblicistica nel tessuto economico e finanziario, è emersa incontrastata l'esigenza di adottare un'impostazione metodologica depurata da concezioni totalizzanti e riduzionistiche.

Il terreno sul quale è adesso chiamata a misurarsi la ricerca rappresenta, pertanto, una sorta di meccanismo di *verificabilità*, o in una prospettiva neoempirica²⁸⁶, di *controllabilità* della tesi sostenuta nello stadio più eminentemente speculativo della trattazione, cioè quella della centralità del fine lucrativo, e ciò a prescindere dal fatto che

²⁸⁶ Aderente, dunque, alla gnoseologia tratteggiata da Rudolf Carnap nella cornice culturale segnata dal Circolo di Vienna così come sistematizzata in *Controllabilità e significato* (1936) e in *Fondamenti logici della probabilità* (1950; risalente al periodo statunitense).

esso venga declinato nella sua accezione più esasperata (coincidente con il massimo profitto realizzabile) o in termini di “risparmi di spesa”²⁸⁷.

L’aver qualificato il criterio di economicità di gestione come il portato di una forma di pensiero “debole” idoneo a tracciare un sentiero ermeneutico alternativo per l’analisi di strutture organizzative *anomale* o quantomeno devianti rispetto a quella dell’ente pubblico imprenditore (riguardo al quale la finalità lucrativa si atteggia alla stregua di inconfondibile elemento caratterizzante) consente di denotare con sufficiente precisione l’obiettivo cui tende il momento conclusivo dell’indagine, che è quello di comprendere se l’ente di diritto pubblico Azienda Asfalti Siciliani possa esser ascritto al *genus* dell’ente pubblico economico *stricto sensu* oppure debba ricondursi alla più ampia, seppur concentrata, categoria dell’ente con funzioni economiche propulsive (alla quale – come già argomentato in chiusura del precedente capitolo – il paradigma dell’obiettivo economicità sembra poter pacificamente applicarsi).

Al fine di sciogliere definitivamente questo nodo interpretativo e, consequenzialmente, di vagliare l’attendibilità epistemologica della tesi sinora sostenuta, è tuttavia inevitabile prendere le mosse da una ricostruzione in chiave storica della parabola di questo ente, istituito con legge regionale 8 agosto 1960, n. 36.

L’Azienda Asfalti Siciliani riproduce un modello di strumento di sviluppo economico senza dubbio singolare, specialmente ove raffrontato alle realtà rappresentate dall’Ente siciliano per la promozione industriale e dall’Ente minerario siciliano, se non altro perché sia le istanze di matrice politico-sociale che hanno portato alla sua istituzione sia la sua *mission* economica sono intimamente ed inestricabilmente avvinte al territorio ibleo. Detto altrimenti, laddove gli altri due enti economici siciliani hanno sviluppato la propria attività nell’ambito dell’intero spazio regionale, l’Azasi è nata e ha operato allo scopo precipuo di creare sviluppo economico ed innescare processi di crescita industriale in un’area, geograficamente demarcata, connotata da endemiche condizioni di disoccupazione e stagnazione produttiva ancor più spiccate rispetto al restante panorama locale.

Questa caratteristica ne fa, almeno nel contesto italiano, un archetipo di strumento di finanza pubblica finalizzato all’intervento mirato sul territorio privo di precedenti. Come è facilmente intuibile, l’opera di sistematizzazione in prospettiva storica di questo ente economico non è affatto agevole, in quanto, da un lato, essa può facilmente prestarsi ad appesantire oltremisura il tenore della trattazione annacquandone il profilo più

²⁸⁷ Sul punto ci siamo già intrattenuti diffusamente nell’ambito del secondo capitolo. Cfr., a tal proposito, § 3.

strettamente giuridico e, dall'altro, si rivela del tutto sprovvista di un significativo supporto di tipo bibliografico. Ed infatti, la letteratura in materia di enti economici siciliani è assai scarna e, ove attingibile, concentrata prevalentemente sull'esperienza della Società Finanziaria Siciliana e dell'Ente siciliano per la promozione industriale nonché sulle disavventure giudiziarie in cui sono incappati i vertici dell'Ente minerario.

La fonte principale, se non esclusiva, della ricomposizione dei tasselli della nascita, della vita e dell'epilogo dell'Azasi è perciò rappresentata dall'archivio dell'ente, attualmente ricostituito presso la sede legale dell'Ente siciliano per la promozione industriale e dell'Ente minerario siciliano in liquidazione e destinato ad esser trapiantato presso la Provincia di Ragusa nei confronti della quale, previa autorizzazione della Regione, è stato assunto l'impegno del trasferimento.

Svolte queste ineludibili premesse di carattere puramente metodologico, è possibile avviare una mediata ricostruzione delle vicende che hanno segnato l'Azienda nell'arco di quasi quarant'anni di attività, nella consapevolezza che l'*excursus* che tratteremo non potrà certo rivelarsi intriso di indicazioni storiografiche dettagliate e minuziose se non nella misura strettamente necessaria alla definizione di un modello giuridico, peraltro non necessariamente unificante, di ente pubblico economico siciliano.

Come già accennato, l'Azasi viene istituita nel 1960 e, pertanto, rappresenta il primo ente economico regionale a prender forma, considerato che l'Ente siciliano per la promozione industriale (il quale nasce dalle ceneri della SOFIS) e l'Ente minerario siciliano vedono la luce rispettivamente nel 1967 e nel 1963.

Il settore merceologico sul quale il legislatore regionale stabilisce di incardinare l'operatività dell'Azasi è quello dell'industria asfaltifera, le cui punte di diamante nella penisola italiana sono localizzabili, almeno a partire dal secondo dopoguerra, in Abruzzo e nella Sicilia orientale.

A stretto rigore, l'industrializzazione dell'area iblea decolla allorché nel ragusano intraprende la propria attività estrattiva la società A.B.C.D. (Asfalti, Bitumi, Cementi e Derivati) che, come si avrà modo di riscontrare, rappresenterà il principale antagonista dei progetti di decollo logistico-produttivo dell'AZASI sino al momento in cui non sarà definitivamente acquisita dall'ANIC (Azienda Nazionale Idrogenazione Combustibili), società della galassia ENI fondata a Ravenna nel 1936²⁸⁸.

²⁸⁸ L'Asfalti, Bitumi, Cementi e Derivati, sorta dallo spin-off della Calce e Cementi Di Segni, soppianta l'altrettanto nota Asfalti, Bitumi, Combustibili liquidi e Derivati, fondata dall'ingegnere Andrea La Porta a Roma nel 1917 grazie ad una corposa iniezione di capitali pubblici e sbarcata nel ragusano per coltivare alcune cave e miniere di asfalto. A quest'ultimo si deve l'invenzione di un pionieristico sistema per la massificazione

Tuttavia, già negli anni del corporativismo, grazie al perfezionamento delle tecnologie sperimentate dalla precedente società Asfalti, Bitumi, Combustibili liquidi e Derivati, diviene possibile ottenere dall'asfalto una benzina adatta per i motori a scoppio, sicché il rilievo assunto dall'industria asfaltifera anche su scala nazionale ispira la deliberazione, assunta dall'esecutivo fascista, di consacrare sulla carta geografica la Provincia di Ragusa e non, come molti avevano vaticinato, quella di Modica.

L'industria asfaltifera conosce, d'altro canto, una fase di stallo al termine del secondo conflitto mondiale, quando l'irruzione degli statunitensi sulla scena economica comporta la scoperta di materie affini all'asfalto ragusano ma caratterizzate da costi di produzione decisamente più contenuti.

Il fermento sociale e la mobilitazione della classe operaia riescono però ad incanalare le forze politiche locali verso una massiccia e decisa riconversione dell'indotto asfaltifero, in seno al quale, anche grazie alle sistematiche nonché mirate operazioni di sostegno messe in campo dalla Cassa del Mezzogiorno, vengono ad assumere importanza cruciale il trattamento e la distribuzione di materiali derivati come il cemento.

Nel corso degli anni cinquanta la crisi dell'area industriale può definirsi tendenzialmente superata, in quanto la realizzazione di un cementificio sfruttato dalla "nuova" A.B.C.D. consente l'utilizzo del bitume come combustibile per l'ottenimento, attraverso un laborioso processo di lavorazione, di cementi ed inerti destinati all'immissione nel mercato dell'edilizia.

Contro quest'orizzonte si staglia il disegno di legge che conduce all'istituzione dell'Azasi, la quale diviene il perno attorno al quale innescare il processo di rilancio del territorio compreso tra i comuni di Pozzallo, Scicli, Modica ed Ispica. Questa cornice territoriale era stata, infatti, condannata per decenni alla penombra dall'attivismo ragusano pilotato dai permessi di ricerca attribuiti dalla Regione siciliana alla A.B.C.D. sulle miniere di asfalto le cui concessioni erano state precedentemente rilevate da imprenditori britannici, i quali avevano reputato poco conveniente, all'indomani delle vicende belliche, mantenere in vita i cantieri. In questa direzione si muove, peraltro, il progetto di erezione del Consorzio per il nucleo di sviluppo industriale del territorio modicano, poi definitivamente abbandonato in nome dell'unificazione iblea sotto l'unica

della roccia bituminosa, attuata attraverso l'utilizzo dei cosiddetti "Forni De Bartolomeis", che i ragusani ancora oggi indicano con il termine "*gazzoceni*". Per una completa e dettagliata illustrazione in prospettiva storica dell'industria asfaltifera iblea "pre-Azasi" cfr. S. DI STEFANO, *Ragusa, storia e parabola dell'Abcd*, in *La Sicilia*, 18 novembre 2011.

egida del Consorzio ragusano, cui la stessa AZASI aderirà già nel corso dei primi anni della sua operatività.

L'effettivo varo dell'ente è subordinato dalla legge istitutiva n. 36 del 1960 alla concreta possibilità di rinvenimento di giacimenti asfaltiferi nell'area confinante a Castelluccio (specificamente il lembo territoriale ricadente nelle circoscrizioni comunali di Modica, Scicli, Vizzini e Licodia Eubea), ove già da alcuni anni è concentrata l'attività di ricerca dell'A.B.C.D.²⁸⁹. Tuttavia, i risultati cui perviene la Commissione di esperti, appositamente insediata per vagliare le prospettive di successo di un'iniziativa industriale in tale settore merceologico e geografico, non sembrano affatto convincenti, come è possibile verificare sfogliando le pagine contenenti le valutazioni conclusive pubblicate all'esito di accurati studi tecnici ed approfondite ricerche di mercato²⁹⁰.

D'altra parte, il comprensibile (almeno da un punto di vista squisitamente politico-sociale) obiettivo di galvanizzare il territorio modicano oppresso da una perversa spirale di disoccupazione finisce per prevalere sull'esigenza di ponderare più meditatamente la fattibilità di un simile progetto industriale. Detto altrimenti, l'AZASI nasce abbastanza frettolosamente e, soprattutto, in mancanza degli adeguati presupposti economico-industriali in ordine alle possibilità di successo e di decollo dell'attività di estrazione e lavorazione dell'asfalto, come testimoniano le conclusioni della Commissione di esperti e del Consiglio regionale delle miniere, organo consultivo in materia di concessioni di permessi ricerca nel settore minerario²⁹¹.

Nonostante le titubanze espresse sul piano tecnico-organizzativo, sull'onda di un diffuso entusiasmo l'Azienda Asfalti Siciliani vede comunque la luce e il suo consiglio di amministrazione si riunisce per la prima volta a Modica il 20 gennaio del 1962.

²⁸⁹ La cogenza di tale previsione è opportunamente rimarcata da Corte dei Conti, Sez. Contr. Sicilia, 15 aprile 1961, in *Foro amm.*, 1961, III, 143, stando al tenore della quale l'art. 2 della l.r. istitutiva dell'Azasi deve esser interpretato nel senso che l'accertamento della consistenza dei giacimenti asfaltiferi costituisce una condizione in difetto della quale l'eventuale nomina di un commissario dell'azienda deve ritenersi affetta da illegittimità.

²⁹⁰ La relazione conclusiva della Commissione per l'istituenda Azienda Asfalti Siciliani ed i singoli verbali delle adunanze tenutesi nei giorni 25 ottobre e 19 novembre del 1960 possono esser consultati presso l'archivio dell'ente. Il consesso di esperti emette parere negativo per nuove iniziative nel campo dei prodotti asfaltiferi e derivati, caldeggiando al contempo un'estensione dell'oggetto sociale dell'ente in ordine alla possibilità d'impiego della materia prima. Le difficoltà nelle quali naviga l'industria asfaltifera nell'immediato dopoguerra sconsigliano, in buona sostanza, l'avvio di un progetto industriale in questa direzione.

²⁹¹ Nell'adunanza celebrata il 19 novembre del 1960 il Consiglio rileva che le manifestazioni asfaltifere nelle aree interessate dal futuro raggio d'azione dell'azienda si rivelano essenzialmente prive di spessore industriale e, pertanto, foriere di cattivi auspici in vista di insediamenti produttivi. Ciò si traduce nell'inevitabile constatazione della mancanza dei presupposti tecnici ed economici indispensabili per l'istituzione dell'Azienda Asfalti Siciliani. Negli stessi termini si esprime anche il Comitato consultivo dell'industria presso l'Assessorato industria e commercio della Regione siciliana (cfr., per chi fosse animato da ulteriore curiosità, il verbale della seduta del 26 novembre del 1960), il cui parere non difetta di sollecitazioni al governo regionale al fine di promuovere ricerche e studi in altri settori dell'attività economica per soddisfare le esigenze vitali del territorio ibleo.

La ricostruzione condotta nel precedente capitolo in merito allo zibaldone terminologico regnante in tema di impresa pubblica relativamente ai riferimenti normativi a capitale, patrimonio e fondo di dotazione ci permette di sciogliere un dubbio di portata non indifferente riguardante la ragione sociale dell'AZASI. Rinviano alle più pregnanti considerazioni svolte in quella fase della trattazione, ribadiamo che, a voler tacere di agevoli soluzioni derivanti da “comodità acronimica”, l'utilizzo del *nomen iuris* “azienda”, in apparente contraddizione con il rango di ente pubblico economico riconosciuto espressamente da una specifica disposizione legislativa (art 2, l.r. 50/1973), si giustifica proprio allo stesso modo in cui si spiega la sovrapposizione terminologica tra capitale e fondo di dotazione riscontrabile nei testi di legge istitutivi di numerosi enti pubblici economici (tra i quali anche quelli orditi dal legislatore siciliano).

Anche in questo frangente, difatti, il termine “azienda”, più che palesare una sorta di *capitis deminutio* al rango di ente di erogazione, riflette un'antica prassi legislativa invertita definitivamente soltanto a partire dagli anni cinquanta su scala nazionale e dagli anni sessanta in ambito regionale, come attestato dall'esempio dell'Azienda minerali metallici italiani (costituita nel lontano 1936 con regio decreto n. 44 e trasformata in società per azioni già con legge 608 del 1959), la cui vocazione industriale nel settore minerario, e dunque la sua innegabile assimilazione -nonostante il *nomen* - alla fattispecie dell'ente economico *stricto sensu*, è senz'altro fuori discussione.

Non è casuale, peraltro, che gli altri due enti economici siciliani (ESPI ed EMS) siano stati costituiti qualche anno dopo l'AZASI e, dunque, in un contesto legislativo sicuramente più rodato, anche per ciò che concerne il ventaglio di significanti normativi, in tema di impresa pubblica.

I primi passi mossi dall'azienda si muovono nella direzione di gettare immediatamente le fondamenta logistiche per l'avvio della produzione di cemento e per la realizzazione di impianti di lavorazione dei laterizi. L'obiettivo principale coincide, pertanto, con la creazione di un autentico indotto industriale in grado di stimolare la crescita economica di un territorio depresso, proprio secondo le coordinate politiche che sorreggono la creazione di un ente pubblico con funzioni economiche²⁹².

Oltre ad avanzare incessanti sollecitazioni volte ad ottenere dalla Regione siciliana il versamento del capitale iniziale già stanziato nel bilancio regionale (pari a tre

²⁹² Riecheggiano le riflessioni svolte da V. OTTAVIANO, *Impresa pubblica (Voce)*, cit., 684, nelle ondulazioni delle quali emerge lo stretto legame tra l'attività imprenditoriale e l'interesse pubblico che in un certo momento storico ed in determinati settori geografici e merceologici, soprattutto nel perimetro scarsamente interessato da investimenti privati- della produzione di beni strumentali, il potere pubblico implementa.

miliardi di lire), il consiglio di amministrazione agisce, sin dai primi anni della sua operatività, al fine precipuo di instaurare contatti con enti di diritto pubblico di rilievo nazionale o locale, i quali dovrebbero fungere da volano finanziario necessario ad affrontare gli esosi costi di avviamento.

Malgrado l'innegabile dinamismo dell'organo amministrativo, l'azienda attraversa i primi mesi di vita in un'inspiegabile situazione di isolamento del tutto in controtendenza rispetto ai fermenti politici che avevano condotto alla sua creazione. Ed invero, il tentativo di intavolare trattative con realtà del calibro di IRI, ENI, SOFIS ed ESE²⁹³ naufraga subito e la stessa sorte conosce la sollecitazione all'investimento di piccoli risparmiatori ed investitori locali per supportare la costituzione delle società collegate.

Non sopraggiungendo l'indispensabile sostegno tecnico alla realizzazione delle infrastrutture essenziali all'avvio della produzione industriale anche a causa dell'immobilismo dell'esecutivo regionale, il consiglio di amministrazione, fin da subito ingenerosamente assediato da accuse di parassitismo e di inefficienza gestionale veicolate prevalentemente attraverso gli organi della stampa locale, avvia le pratiche per il rilascio dei permessi di ricerca nonché delle relative concessioni per lo sfruttamento dei giacimenti di asfalto e pone al contempo in essere tutte le manovre necessarie ad ottenere finanziamenti (sfruttando il canale rappresentato dall'IRFIS e dalle Sezioni industriali dei principali istituti di credito operanti nel territorio regionale) per la realizzazione del cementificio.

I contatti con la Ital-Consult di Roma e con la SNAM- Progetti di Milano conducono all'affidamento di incarichi per l'espletamento di studi, ricerche di mercato, programmazione ed organizzazione aziendale. Gli iniziali ostacoli relativi all'ottenimento dei permessi di ricerca, alla base di un impervio contenzioso con l'A.B.C.D. sull'area di Streppenosa, non compromettono comunque l'assestamento amministrativo dell'ente, il quale, infatti, intraprende le procedure di reclutamento del personale, intensificando e moltiplicando al contempo le relazioni con possibili partners industriali.

²⁹³ L'Ente Siciliano Elettricità sorge il 2 gennaio 1947 allo scopo di gestire la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica nell'ambito del territorio regionale, ove sino a quel momento si ergeva lo sterile monopolio della società privata S.G.E.S. (Società Generale Elettrica della Sicilia). In tal modo, ancor prima della promulgazione della Carta costituzionale, la Sicilia vanta un sistema autonomo di approvvigionamento energetico. Perfezionatosi il processo di nazionalizzazione dell'energia elettrica, l'E.S.E., sicuramente una delle più rilevanti conquiste nel firmamento dell'autonomia speciale siciliana, comincia ad esser avversato dalle forze politiche a trazione centripeta, fino al momento del definitivo trasferimento al neonato Ente nazionale energia elettrica, disposto nel 1965 con un semplice decreto ministeriale e senza traccia di alcuna contropartita economica. Quello che ancora oggi viene tratteggiato nell'immaginario collettivo autonomista alla stregua di un vero e proprio furto di elettricità si consuma definitivamente nel marzo del 1971, allorché l'ente è fuso per incorporazione nell'allodio socialista rappresentato dall'ENEL.

Una delle prime occasioni di attrito nell'arco del primo quadriennio di attività concerne proprio i rapporti di forza in seno all'organo di amministrazione per l'attribuzione del potere di rappresentanza dell'ente nelle trattative con i soggetti pubblici economici nazionali e con la SOFIS, il che testimonia che l'azienda, pur esibendo una fisionomia differente rispetto all'ESPI in quanto non caratterizzata da una struttura corporativa (dunque- come abbiamo già avuto modo di approfondire nel precedente capitolo- sprovvista di un organo assembleare), agisce con la prontezza e l'elasticità proprie di un realtà societaria che svolge attività imprenditoriale. Non pare, pertanto, che il paradigma organizzativo-strutturale di tale modulo organizzativo presenti tratti di irriducibilità agli schemi di diritto comune.

Questa constatazione avvalorata la tesi esposta nelle pagine precedenti sull'essenza privatistica del momento organizzativo dell'ente pubblico economico, assunto che fa il paio con l'esigenza di dotare le dimensioni industriali alimentate da risorse pubbliche della necessaria autonomia operativa, scandita e non indebolita da un reticolo di direttive e linee d'indirizzo ordito dall'ente di pertinenza.

Ancor più suggestivo appare, invece, il dibattito- anch'esso vagliato dal consiglio d'amministrazione- sulla natura giuridica dell'ente. La problematica sorge a causa di una diatriba di portata pratica vertente sull'opportunità di procedere all'iscrizione dell'azienda nel registro delle imprese (incombenza che sarà comunque procrastinata, non essendo all'epoca il registro ancora istituito). L'accertata impossibilità di giungere ad una determinazione condivisa in seno all'organo amministrativo e a quello di controllo suggerisce di affidarne l'analisi al Professore Gioacchino Scaduto dell'Università di Palermo e all'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione siciliana.

La conclusione cui si perviene, anche alla luce di un'approfondita analisi delle norme statutarie (art. 2 del D.P.Reg. 21 settembre 1965, n. 171/A- Approvazione dello statuto dell'Azienda Asfalti Siciliani), è che all'azienda non possono ritenersi applicabili le norme sulla contabilità di Stato, che i beni utilizzati per la produzione e per l'espletamento delle attività sociali seguono il regime privatistico e che le tecniche di impostazione contabile ricalcano quelle osservate dalle aziende private.

In virtù di queste considerazioni non è arduo individuare nell'AZASI, da un lato, i segni della *pubblicità* per quanto concerne la sua vicenda costitutiva (nella misura in cui la sua costituzione affonda le radici in un atto unilaterale, ossia la legge) e, dall'altro, le orme dell'*imprenditorialità* non soltanto per quanto concerne il suo aspetto *organizzativo-strutturale* ma anche per quel che riguarda- seguendo la tassonomia

generale disegnata nell'articolazione della fenomenologia dell'impresa pubblica- il suo momento *causale-funzionale*. In altre parole, l'AZASI nasce e viene concepita come ente pubblico economico *stricto sensu*, in cui la tensione al lucro non annacqua né indebolisce l'interesse pubblico mediatamente perseguito proprio attraverso l'esercizio dell'attività imprenditoriale.

A conferma di quanto appena argomentato, sembra appropriato dare conto delle frequenti dichiarazioni dei componenti il consiglio di amministrazione dell'azienda stando al tenore delle quali l'economicità dell'impresa (sintagma da intendersi- a nostro avviso- in senso atecnico e, quindi, non antitetico al fine lucrativo) rappresenta la condizione essenziale perché possa esser espletata un'efficace azione sociale²⁹⁴. Prevedibile corollario dell'armoniosa confluenza tra *imprenditorialità* (declinata nei termini più ortodossi dello scopo di lucro) e *munus publicum* è l'assunto, altrettanto condiviso dall'organo amministrativo²⁹⁵, per il quale l'ente può esercitare attività industriale e commerciale direttamente oppure attraverso società collegate appositamente costituite a norma dell'art. 2, lett. a), dello statuto. La circostanza che poi l'AZASI abbia esercitato l'attività sociale servendosi esclusivamente delle società collegate e controllate e non abbia operato direttamente nel tessuto produttivo nel quale si distende lo spettro segnato dal legislatore regionale non vale ad escludere, pertanto, che la sua conformazione *causale-funzionale* rispecchi il modello di ente pubblico imprenditore tratteggiato nel precedente livello della ricerca.

E del resto, non è difficile rilevare le notevoli discrepanze tra il modulo organizzativo rappresentato dall'AZASI e quello riflesso, ad esempio, nell'oggetto sociale dell'ESPI o della SOFIS: l'ESPI, difatti, nasce- occupando la scena abbandonata dalla SOFIS- come ente architettato per spiegare interventi di salvataggio industriale e di carattere conservativo sulla falsariga di un modello che sarà poi replicato dal legislatore nazionale nell'esperienza costituita dalla GEPI S.p.A.; la SOFIS ostenta, invece, i tratti di una vera e propria *Financial Company*, la cui translitterazione nell'alfabeto giuridico continentale evoca il modello della società di investimenti industriali²⁹⁶. Le caratteristiche

²⁹⁴ Dichiarazioni di questo tenore affiorano costantemente nei verbali del consiglio d'amministrazione, soprattutto tra il 1962 ed il 1970. Cfr., a titolo esemplificativo, verbale n. 27 dell'anno 1962.

²⁹⁵ Così, chiaramente, verbale C.d.A. n. 24 dell'anno 1962.

²⁹⁶ L'assiomatizzazione della società di salvataggio come *species* delle cosiddette finanziarie regionali, sullo spirito giuridico delle quali ci siamo intrattenuti nell'ambito del primo capitolo dell'indagine, risale a A. NARDI, *Le società finanziarie regionali*, Torino, 1972. Sulla natura giuridica della SOFIS cfr., invece, le considerazioni svolte da F. BIGNARDI, *Nota introduttiva ai provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale. Legge 5 agosto 1957, n. 51*. Discorso del Presidente della Regione siciliana a conclusione del

di operatività dell'AZASI si rivelano ben diverse, nella misura in cui sono convogliate in un'autentica attività di creazione di ricchezza nel tessuto produttivo entro il quale il legislatore regionale ha tracciato il suo campo d'azione.

Sull'analisi di questi aspetti ci intratterremo più diffusamente nella fase conclusiva della ricerca, allorché tenteremo una sistematizzazione delle evidenze euristiche disseminate nel testo. Al momento pare più opportuno, anche in un'ottica di igiene espositiva, proseguire nell'opera di trascrizione della parabola storica dell'ente.

La necessità di avviare quanto prima l'attività estrattiva e la collegata produzione di cemento, calce, materiali asfaltici e bituminosi destinati al collocamento nel mercato imprime un'accelerazione notevole agli atti prodromici alla realizzazione del cementificio, sulla cui ubicazione non si raggiunge però una rapida intesa. Al contrario, sulla questione si consumano strappi e conflitti di portata non indifferente all'interno ed all'esterno dell'organo amministrativo dell'azienda.

La scelta del sito sul quale innalzare il cementificio è intrisa di istanze e di valutazioni di matrice essenzialmente politica. Invero, le due soluzioni prospettate, quella di Castelluccio e quella di Pozzallo, esprimono esigenze e bisogni sociali non facilmente sovrapponibili. Glissando su quest'ordine di considerazioni e prescindendo dalla constatazione che la collocazione della struttura nel cuore del territorio modicano riflette più fedelmente il disegno politico che ha condotto all'istituzione dell'ente, va rimarcato che una simile scelta assume un rilievo capitale per l'efficienza della catena produttiva che dall'estrazione del asfalto si snoda sino alla produzione del cemento ed alla lavorazione dei materiali derivati.

In questa sede non è certamente possibile compendiare il complesso ed articolato dibattito sorto in merito a questo passaggio della storia dell'azienda, se non altro perché difettano le conoscenze tecniche necessarie all'emissione di un giudizio realmente attendibile sull'opportunità di far sorgere la struttura in una piuttosto che in un'altra località. Ciò che è possibile limitarsi a rilevare è che la soluzione adottata, ossia quella di Pozzallo, soddisfa pienamente le peculiarità di un'impresa industriale di tal fatta, in quanto si tratta di una collocazione più strategica di quella montana di Castelluccio, anche a causa della prossimità di un attracco portuale e di collegamenti ferroviari.

Prende così forma, dopo un travagliato confronto i cui strascichi lambiscono anche le sedi istituzionali del capoluogo regionale, il monumentale progetto Giusti (i cui faldoni chiunque s'imbatta nella poderosa mole documentale dell'archivio dell'ente non

dibattito sulla legge, 60 e da D. LA CAVERA, *Scelta operativa*, in *Giornale di Sicilia*, 10 febbraio 1957, ID., *Intervento al Consiglio generale di Sicindustria*, Agrigento, 1957.

può fare a meno di intercettare), dalle geometrie del quale sorgerà il famoso cementificio modicano.

Allo stesso tempo, anche nella prospettiva di innescare un ciclo completo ed integrato di trattamento degli asfalti finalizzato a ridurre al minimo i costi medi di produzione, i contatti con gli enti di diritto pubblico (al novero dei quali finisce per aggiungersi anche l'Istituto Mobiliare Italiano) si intensificano. Nondimeno, l'inerzia mostrata dalla SOFIS, cui l'AZASI offre ripetutamente la possibilità di assumere partecipazioni azionarie di minoranza nel capitale delle costituenti realtà societarie, e il sostanziale disinteresse esibito dall'IRI (peraltro già impegnata sul fronte asfaltifero nell'ambito della "vecchia" A.B.C.D. di Castelluccio nel corso degli anni cinquanta) e dall'ENI (incline piuttosto a fiutare le possibilità di rilevamento dell'attiguo stabilimento della "nuova" A.B.C.D. ormai in fase calante) condannano alla penombra il tema delle società collegate, sistematicamente all'ordine del giorno delle adunanze dell'organo amministrativo ed altrettanto sistematicamente inevaso per mancanza del necessario apporto finanziario.

In questo frangente, pertanto, la costituzione della Cementi Azasi, dell'Asfalti Azasi e della Miniere Azasi, il cui oggetto sociale avrebbe dovuto sostanziarsi rispettivamente nella produzione di cemento, nella fabbricazione di prodotti asfaltici e bituminosi e nella coltivazione e gestione delle miniere d'asfalto, annega nell'inazione e nell'immobilismo dell'amministrazione regionale, i cui esponenti di spicco, tra cui l'Assessore all'Industria e al Commercio On. Grimaldi, non riescono a garantire nulla di più che generiche quanto fumose disponibilità ad esercitare i propri buoni uffici.

L'incomprensibile latitanza degli organi tutori incide pesantemente sulle dinamiche del primo quadriennio amministrativo dell'azienda, suscitando prevedibili - se non scontate - accuse di parassitismo e di clientelismo, fenomeni che senz'ombra di dubbio inficeranno l'operatività dell'ente ma che, almeno nell'arco dei primi anni di vita, non sembrano affatto rappresentarne il coefficiente distintivo. Ne costituiscono testimonianza non soltanto il prosieguo dei lavori nel cantiere di Pozzallo per la realizzazione del cementificio, bensì anche la circostanza che l'AZASI, facendo esclusivo affidamento sulle proprie forze, intraprende una serie di manovre (tra le quali spicca la richiesta indirizzata al Comitato dei Ministri per la Cassa del Mezzogiorno per l'estensione del distretto del Nucleo Industriale di Ragusa alle aree in cui l'azienda e le società collegate e controllate sono chiamate ad operare) volte a catalizzare l'attenzione degli organismi nazionali sul territorio modicano.

Ciò evidenzia che il fermento nel quale è attecchito l'interesse pubblico alla creazione di un polo industriale ibleo si rivela tutt'altro che sopito. La volontà di perfezionare la costituzione della Cementi Azasi, destinata ad impugnare le redini del cementificio, passa attraverso il tentativo di coinvolgere l'ISAP (Istituto per lo Sviluppo delle Attività produttive) ed altri operatori privati.

Frattanto, le trame aziendali vengono letteralmente scompaginate da quello che potremmo etichettare come il primo scandalo AZASI, ruotante attorno all'atto di compravendita del terreno in Contrada Fargione ove sorge il cementificio. Alcune presunte irregolarità nel corso delle trattative ed in occasione della stipulazione del contratto definitivo conducono la vicenda all'attenzione della competente Procura della Repubblica, sollevando un polverone mediatico non certo salutare in un contesto politico ed economico così inerte come quello appena descritto.

Nello stesso snodo temporale il contenzioso con l'A.B.C.D. concernente l'annullamento del decreto di concessione del giacimento di Streppenosa assume una piega sfavorevole all'azienda, la quale comincia a boccheggiare in quanto sguarnita delle provviste finanziarie che la partecipazione della SOFIS alle iniziative industriali in cantiere sembrava assicurare. Si preferisce, pertanto, evitare il rilevamento di aziende private, anche in virtù dell'inequivocabile inciso normativo che non permette all'ente di rilevare aziende in crisi.

Il primo mandato consiliare si conclude all'insegna di uno stadio abbastanza avanzato dei lavori di realizzazione del cementificio, la cui impiantistica è opera della società tedesca Humboldt, realtà imprenditoriale nettamente all'avanguardia nel settore. L'esito dell'appalto concorso relativo al cementificio consente all'ente di spuntare un prezzo decisamente conveniente, che, almeno stando alla documentazione ufficiale, non fa lievitare l'importo complessivo oltre l'ordine di grandezza dei tre miliardi di lire.

L'intelligente gestione della procedura di evidenza pubblica permette pertanto all'azienda di concludere il secondo stralcio dei lavori senza l'ausilio della sempre più latitante SOFIS, ormai irreversibilmente orientata verso il crepuscolo a causa del fallimento sul versante operativo di quel modello di finanziaria regionale improntato alla filosofia delle "partecipazioni diffuse e di minoranza" al capitale di industrie di grandi dimensioni²⁹⁷.

²⁹⁷ Per una completa panoramica dei modelli di intervento finanziario prescindenti dal diretto esercizio di attività imprenditoriale cfr., per tutti, G. GIORGETTI, *Le finanziarie regionali tra mito vissuto e realtà possibili: la difficile strada ai servizi reali*, in *Economia e politica industriale*, 1981, 32.

Nel corso dei primi mesi del 1967, in mancanza di un tempestivo rinnovo dell'organo amministrativo da parte dell'amministrazione regionale, il consiglio opera, alla pari di quello di una qualunque società privata, in regime di *prorogatio*, il che assevera l'assunto dell'assoggettamento del momento *struttural-organizzativo* dell'ente economico al reticolo normativo rappresentato dal diritto comune²⁹⁸.

L'insediamento della nuova compagine amministrativa segna un punto di flesso specialmente sul fronte della nascita della società collegata cui affidare la gestione della cementificio, il cui ultimo stralcio dei lavori volge ormai a conclusione. Nella piena consapevolezza che la produzione del cemento deve considerarsi quale industria di base rispetto agli altri impianti presso i quali incardinare la lavorazione di materiali derivati destinati al commercio tanto a livello locale quanto su scala extra-regionale, l'azienda concentra ogni sforzo nella selezione di un partner solido ed affidabile, il cui operato possa informarsi sin da subito a professionalità e qualità.

Diradata ogni residua ipotesi di sinergia con enti economici regionali (anche a causa della soppressione della SOFIS e dell'assestamento dell'ESPI che le è subentrato, al quale pure l'AZASI aveva rivolto, senza successo, una formale proposta di partecipazione al capitale della costituenda società, che nelle bozze dello statuto reca la provvisoria ragione sociale "Cementi Siciliani S.p.A."), l'identikit ideale riflette l'immagine del gruppo ENI, il quale proprio in questi anni ha definitivamente consolidato, rilevando integralmente l'impianto dell'A.B.C.D., la sua presenza nel territorio ibleo.

Siffatte condizioni del mercato non persuadono del tutto coloro i quali esprimono riserve sull'opportunità di collaborare con un operatore che, avendo conquistato il controllo di un'industria merceologicamente analoga insediata a pochi chilometri di distanza dal cementificio modicano, avrebbe in linea teorica tutto l'interesse ad osteggiare il decollo del progetto industriale pilotato dall'AZASI: lo dimostra, del resto, la circostanza che, brandendo il pretesto della fragilità della domanda di cemento, la prima proposta inoltrata all'azienda regionale si sostanziava nello smantellamento dell'impianto di Pozzallo e nella concentrazione di ogni sforzo economico e finanziario per la realizzazione di un'unica fabbrica di cementi espansi.

Come agevolmente intuibile, l'idea dell'azzeramento del cementificio non riesce nemmeno a far breccia nel management AZASI, che preferisce piuttosto raggranellare

²⁹⁸ Riservandoci di riprendere le fila di questo ragionamento nel prosieguo della trattazione, rinviando a quanto osservato più dettagliatamente in seno al paragrafo 8 del precedente capitolo.

garanzie di copertura politica da parte degli organi tutori e, consequenzialmente, affidarsi comunque all'esperienza ed alla competenza dell'ANIC (la controllata deputata dalla *holding* operativa alla gestione dei siti produttivi nel ragusano). Il cuscinetto volto a compensare lo strapotere ENI è ricavato dalla partecipazione pari al 10% del capitale della costituenda società che il governo regionale impone all'EMS di acquisire tramite la controllata CHI.SA.DE (Chimica, Sali e Derivati), rimanendo il 40% nelle mani dell'AZASI.

Il 14 luglio del 1969, dopo sette anni di gestazione, viene alla luce la prima società collegata dell'ente pubblico economico, l'INSICEM S.p.A. La realtà industriale appena sorta rappresenterà l'unico esempio di efficienza produttiva e di dinamismo imprenditoriale nel panorama dell'indotto modicano, ingenerato essenzialmente dalla scelta vincente- replicata anche nello schema societario dell'Italkali, gioiello industriale nel settore dei sali alcalini di cui sono gravide le miniere di Realmonte, Racalmuto e Petralia- di affidare la gestione dell'impianto a quello che gli operatori anglosassoni definiscono *private shareholder*, ossia il socio che apporta capitale e *know-how* all'impresa lanciata dall'ente pubblico. L'ENI, del resto, rappresenta un modello di ente pubblico economico del tutto diluibile nel sintagma dell'ente *imprenditore* ed assoggettabile alla monade privatistica animata dallo scopo lucrativo, nella misura in cui all'attività finanziaria della *holding* coniuga quella industriale e commerciale di estrazione e vendita dei prodotti petroliferi²⁹⁹.

Bruciata questa tappa, la vocazione promozionale di sviluppo economico incarnata dall'AZASI si incanala immediatamente verso la creazione dell'indotto ruotante intorno al cementificio ormai operativo.

Viene a crearsi in tal modo un organigramma industriale e societario tricuspidale, il cui perno è costituito dal cementificio gestito dalla INSICEM S.p.A. e i cui estremi sono riprodotti a monte nella SCAM S.p.A. (Società Cave e Miniere), costituita il 9 agosto del 1971 ed il cui oggetto sociale concerne l'attività di rifornimento di materie prime (calcare ed argilla per il cementificio), e a valle nella IMAC S.p.A. (Industria Materiali da Costruzione), nata circa un anno prima e deputata ad implementare il perfezionamento del ciclo produttivo, inizialmente mediante la lavorazione del cemento in CAV (cemento

²⁹⁹ V., a tal riguardo, art. 2 della legge istitutiva 10 febbraio 1953, n. 136 e, *amplius*, R. COLTELLI, *Il fondo di dotazione negli enti pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 465, nt. 32. Il compito di guidare e coordinare l'attività di un gruppo di società vale a definire tale ente, traendo ispirazione dallo studio condotto da U. MENEGAZZI, *Intorno alla struttura giuridica dell'Ente Nazionale Idrocarburi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1956, 122, come *holding* dinamica, idonea ad esprimere pienamente ciò che la dottrina tedesca definisce *beheerrscender Einfluss*.

armato vibrato) e CAP (cemento armato precompresso) e successivamente orientando il *core business*, seppur con esiti disastrosi causati prevalentemente da una scellerata politica aziendale, nel settore dell'edilizia (prefabbricazione leggera e pesante) e nel promettente campo dell'argilla espansa.

2. Il tracollo della SOFIS e la contestuale istituzione dell'Ente siciliano per la promozione industriale (ESPI), che nella qualità di socio di maggioranza della finanziaria regionale ne promuove la liquidazione, sparigliano decisamente le carte nel panorama degli enti economici siciliani.

Il sistema di partecipazioni regionali assume le sembianze di un vero e proprio reticolo tentacolare, tant'è vero che il Parere sulle società finanziarie di sviluppo esitato dal CNEL nel 1973 non esita a definire l'ESPI la maggiore finanziaria operante nel mercato italiano.

E difatti, le società controllate e collegate gravitanti nell'orbita del più imponente dei tre enti economici, che esibisce i connotati di una *holding* a prevalente capitale pubblico, ammontano già all'inizio degli anni settanta a trentasei unità. Questa ipertrofia societaria è il frutto di una politica di investimenti indubbiamente massiccia, considerato che il totale degli impegni finanziari nel settore raggiunge in quel periodo la cifra di 211 miliardi di lire, di cui il 55% ascrivibile al solo ESPI.

Nondimeno, la scommessa sul decollo di questi strumenti di finanza pubblica che, seppur sotto differenti spoglie, riscuotono successo nel resto dell'Europa continentale, si traduce in esiti piuttosto scoraggianti sul piano nazionale e totalmente sconcertanti in ambito locale. Le perdite accumulate dall'ESPI sono definite senza mezzi termini eccessive, in quanto, a dispetto della giovane età dell'ente (istituito con l.r. 7 marzo 1967, n. 18), il disavanzo si attesta, dopo appena due anni di operatività, alla quota vertiginosa di 8 miliardi di lire. Indubbiamente sul fardello contabile dell'ESPI pesa la zavorra ereditata dalla SOFIS, di cui ha rilevato, per espressa disposizione di legge (art. 5, ultimo comma, l.r. 1967/18), la partecipazione detenuta originariamente dall'Amministrazione regionale; in ogni caso, non si può fare a meno di rilevare che l'entità delle perdite si aggira su ordini di grandezza davvero esorbitanti rispetto a quelli registrati entro lo steccato delle altre finanziarie regionali disseminate nella penisola³⁰⁰.

³⁰⁰ I dati emergenti nel corpo del testo sono agevolmente rinvenibili nelle pieghe della documentazione contabile custodita nell'archivio dell'Ente siciliano per la promozione industriale e, analiticamente, nel Parere CNEL, 27 giugno 1973, n. 139/91, 732.

Questo scenario fortemente problematico, ingenerato da una spirale di disfunzioni sul piano tecnico-organizzativo e da una dissennata gestione delle risorse umane, obbliga il legislatore regionale a confrontarsi con il tema degli enti economici. L'effetto immediato di questa polarizzazione politica sul versante degli strumenti di sviluppo regionale si sostanzia nell'approvazione della legge regionale 21 dicembre 1973, n. 50, vera e propria *Grundnorm* disciplinante struttura, funzionamento ed organizzazione degli enti economici siciliani nonché espressione compiuta, in netta controtendenza rispetto ad un panorama statale segnato dall'assenza di una regolamentazione di carattere generale, di un quadro centripeto delle norme settoriali³⁰¹.

Questo provvedimento costituisce la bussola normativa della galassia di quel sistema di partecipazioni regionali che potremmo definire icasticamente "*Sicilia S.p.A.*", essendo ivi contenuta ogni disposizione relativa alla programmazione ed alle politiche industriali che hanno segnato il tessuto produttivo siciliano della Prima Repubblica della Regione imprenditrice (il cui spettro diacronico si distende dal 1957, anno in cui sorge la SOFIS, al 1999, data che segna l'epilogo dell'esperienza segnata dagli enti economici regionali)³⁰². Anche dopo la soppressione e l'avvio della liquidazione di ESPI, EMS ed AZASI, del resto, l'articolato di questa fonte normativa è pulsante nella prassi burocratica regionale, soprattutto per quanto concerne il controllo di legittimità delle delibere adottate dal Commissario Liquidatore dei tre enti.

Pertanto, il fatto che l'art. 2 di tale legge definisca AZASI, ESPI ed EMS strumenti di sviluppo economico finalizzati agli obiettivi della programmazione regionale costituisce un indice normativo sufficientemente chiaro per scandagliarne la natura. Sembra, infatti, che il legislatore regionale ne disciplini l'organizzazione presupponendone uno statuto fenomenologico che non si scioglie nello svolgimento di una genuina attività d'impresa, come tale assoggettabile al paradigma scandito dal connubio scopo lucrativo-*munus publicum*, ma che si caratterizza per l'adempimento di compiti propriamente propulsivi del tessuto industriale regionale, seppur con diverse

³⁰¹ La legge 1589/1956, istitutiva del Ministero delle Partecipazioni Statali, si limita difatti ad offrire alcune scarse disposizioni di ordine generalissimo, tra le quali spicca l'articolo 3, mediante il quale si dispose il trasferimento di tutte le partecipazioni statali ad appositi enti di gestione, che devono (*rectius* avrebbero dovuto) operare secondo criteri di economicità.

³⁰² Questa cronotassi è stata tracciata nel più ampio perimetro della riflessione dedicata al fenomeno di privatizzazione in senso formale, che abbiamo voluto definire "*metamorfosi in società pubbliche in senso moderno*", concernente le società pubbliche in senso classico (aziende autonome ed enti pubblici economici). Cfr., a tal proposito, § 6 del secondo capitolo.

sfumature e sfaccettature³⁰³. Questa ricostruzione sconfesserebbe, sull'impronta di un'interpretazione autentica, una concezione dell'ente economico siciliano alla stregua di ente imprenditore *stricto sensu* deputato alla creazione di ricchezza nel segmento merceologico indicato dal provvedimento legislativo di istituzione.

Ciò non toglie tuttavia, in piena aderenza al principio di *non vincolatività delle disposizioni legislative*, che almeno per l'AZASI il modello di ente pubblico imprenditore rimane in ogni caso valido, considerata anche la sostanziale diversità dall'oggetto sociale, ad esempio, dell'EMS, il quale ricalca più propriamente lo schema dell'ente pubblico con funzioni economiche di pura propulsione³⁰⁴.

La razionalizzazione dell'universo degli enti economici regionali è parafrasata, a livello organizzativo, nell'uniformazione delle regole per la formazione degli organi amministrativi, costituiti da un presidente, un vice-presidente, cinque esperti scelti tra soggetti particolarmente qualificati e da tre rappresentanti delle maggiori organizzazioni sindacali, privi tuttavia di voto deliberativo³⁰⁵. La stessa standardizzazione viene operata per l'organo di controllo, il quale assume la denominazione di collegio dei revisori, composto da un magistrato contabile con funzioni di presidente, un dirigente della Ragioneria generale della Regione siciliana ed un professionista iscritto all'apposito albo dei revisori³⁰⁶.

La legge prevede che entrambi gli organi debbano rimanere in carica per quattro anni, il che obbliga, come lumeggiato tra le righe delle riflessioni sull'essenza privatistica della struttura della società pubblica in senso classico (dunque dell'ente pubblico economico), ad attingere allo strumento analogico per giustificare l'applicabilità delle regole dettate dal codice civile in materia di *prorogatio* e, più in generale, del funzionamento del consiglio di amministrazione e del collegio dei revisori³⁰⁷.

³⁰³ Sfaccettature ricollegabili al fatto che l'ESPI agisce, almeno in un primo momento, come finanziaria di salvataggio ed assistenza tecnica a vantaggio di imprese operanti nei più svariati ambiti, sulla falsariga del modello GEPI S.p.A., l'EMS opera nel settore- delimitato merceologicamente- delle risorse minerarie esistenti nel territorio regionale e, più in generale, e delle fonti energetiche isolate, mentre l'AZASI si muove entro le coordinate di un tessuto produttivo delimitato non solo merceologicamente (asfalti e derivati) bensì anche territorialmente (area iblea), il che- come già accennato- costituisce un *unicum* nel contesto dell'immediato dopoguerra.

³⁰⁴ Come sarà illustrato nel prosieguo dell'indagine, infatti, il suo spettro operativo si limita ad ottenere permessi di ricerca al fine conferirli alle società per azioni al cui capitale sociale deve partecipare, *ex art. 5* della l.r. 1963/2, in misura non inferiore al 51% (restando, invece, le facoltà di ricerca e di coltivazione diretta delle risorse minerarie attribuite dall'art. 2 della medesima legge alla Regione siciliana, la quale può procedervi anche su proposta dello stesso ente).

³⁰⁵ Cfr., testualmente, artt. 4 e 5 della l.r. 1973/50, come modificati dalla successiva l.r. 1976/74.

³⁰⁶ Cfr. il successivo art. 6, il quale prevede che siano nominati anche due supplenti.

³⁰⁷ La tesi si salda coerentemente con la *strumentalità* degli enti che operano mediante negozi di diritto privato, caratteristica che- a dispetto di quanto emerge dalle più volte citate pronunce giurisprudenziali spesso

La durata quadriennale del mandato amministrativo si spiega alla luce del fatto che l'intervento riformatore attuato nel 1973 sotto la presidenza del ragusano e democristiano Vincenzo Giummarra inaugura l'epoca della programmazione economica regionale, la cui traduzione nelle dinamiche interne agli enti economici sublima nell'obbligo- seppur annacquato da una successione geometrica di deroghe inaugurata dalla l.r. 11 aprile 1981, n. 54- di redigere piani quadriennali di investimento in attuazione degli indirizzi e degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti a livello politico.

In questa direzione la vocazione propulsiva dei tre enti emerge incontrastata insieme con l'esigenza di garantire un effettivo rilancio delle attività industriali e commerciali arenatesi nelle secche di inefficienze gestionali. Lo statalismo in salsa regionalista rappresenta, in altre parole, la risposta (o un tentativo in tal senso) alle filippiche della stampa locale e degli organi consultivi di rilievo costituzionale (di cui il citato parere del CNEL rappresenta l'attestazione più meditata) stigmatizzanti le palesi sacche di insipienza manageriale, condite da una dose non indifferente di "clientelismo assunzionale" annidato principalmente nei gangli dell'universo ESPI-EMS e diffuso, ben più timidamente, nelle ondulazioni dell'AZASI.

Ed invero, non può negarsi che l'ente modicano è in qualche modo trascinato dalla spirale riformatrice regionale dei primi anni settanta, poiché- come è agevolmente desumibile anche dall'analisi della documentazione legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana³⁰⁸- l'onda d'urto impressa dal governo locale investe essenzialmente i due enti maggiori, rimanendo le condizioni economiche e finanziarie dell'AZASI confinate a dibattiti assembleari di nicchia. Questa posizione sostanzialmente defilata è decifrabile alla luce del fatto che, almeno sino al 1977, l'andamento del cementificio INSICEM, sotto il vessillo gestionale dell'ANIC, non desta particolari preoccupazioni, e che il bubbone IMAC non è ancora esploso in tutta la sua virulenza a causa della politica clientelare di assunzioni veicolata dal presidente del consiglio di amministrazione dell'AZASI Professore Terranova³⁰⁹, il quale- come testimoniato anche da scottanti

vittime di imboscate sinonimiche- è nitidamente differente da quella di *dipendenza*, propria, invece, degli enti ausiliari della P.A., meri espedienti formali di imputazione giuridica. Peraltro, è stato già osservato (cfr. § 8 del secondo capitolo, con precipuo riferimento ai revisori attualmente in carica presso l'ESPI e l'EMS) che l'applicazione dello statuto dell'ente pubblico agli enti strumentali di cui ci occupiamo sortirebbe conseguenze devastanti nello svolgimento dell'attività economica indicata dalla legge.

³⁰⁸ Assemblea Regionale Siciliana, Ufficio studi legislativi ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella sesta e nella settima legislatura*, Palermo, 1976, *passim*.

³⁰⁹ La presidenza Terranova è storicamente significativa sul versante delle politiche aziendali in materia di società collegate, giacché l'avviamento dell'IMAC e della SCAM prende forma proprio nel cuore degli anni settanta. Le gravi inefficienze gestionali e le sistematiche violazioni dei principi di buon andamento dell'amministrazione, ispirate da logiche di lottizzazione delle realtà societarie controllate maggioritariamente

dibattiti parlamentari più recenti³¹⁰ - soltanto pochi mesi dopo la costituzione della società, avvenuta il 29 dicembre del 1970 (e quindi ben due anni prima dell'avviamento degli impianti destinati alla lavorazione del materiale proveniente dal cementificio), aveva proceduto al reclutamento di circa 200 dipendenti, un fardello inesauribile che graverà inesorabilmente sulle sorti dell'esposizione debitoria dell'ente.

Il vincolo della predisposizione dei piani quadriennali di investimento e dei relativi piani annuali di attuazione, concepito per arginare le perdite operative di ESPI ed EMS, consente tuttavia all'AZASI di incanalare, quantomeno in termini prospettici e di lungo periodo, l'operatività di IMAC e SCAM (ancora in via di assestamento) verso un definitivo assestamento delle attività produttive a valle e a monte del cementificio. Ciò si traduce nell'elaborazione di una politica aziendale che, trascendendo la serialità degli aumenti di capitale sottoscritti integralmente dal socio pubblico, sia protesa all'individuazione di un partner affidabile sulla falsariga del modello vincente già sperimentato per la gestione dell'industria cementiera.

Prima dell'insediamento, avvenuto nel marzo del 1976, del dott. Francesco Tesè, commissario straordinario dell'ente nominato a seguito del secondo scandalo AZASI esploso tra le disavventure giudiziarie del management IMAC sul quale erano piombate pesanti imputazioni per reati come falso in bilancio e altre fattispecie penali di natura tributaria, i rapporti tra l'ente ed alcuni operatori privati per progetti di cooperazione industriale e commerciale erano rimasti sostanzialmente avvolti da un'inconcludenza dannosa nonché priva di qualsiasi prospettiva. Il socio individuato per la gestione degli impianti IMAC, la Finimpianti di Milano, si rivela finanziariamente fragile e operativamente disinteressato al decollo produttivo dell'azienda, come dimostra del resto la ritrosia a sottoscrivere i successivi aumenti di capitale e la conseguenziale discesa dal 20% all'1,2 % della sua partecipazione azionaria³¹¹.

La tenuta finanziaria delle collegate rappresenta, peraltro, argomento di cruciale interesse nell'ottica dell'ANIC, visto e considerato che le forniture di cemento destinate all'indotto AZASI esigono un coefficiente di solvibilità che proprio in quegli anni

dall'ente, conducono inevitabilmente alla prima esperienza commissariale, consumatasi nel corso del 1976 e sdoganata dal Decreto Presidenziale 9 marzo 1976, n. 15-A.

³¹⁰ Assemblea Regionale Siciliana, Ufficio studi legislativi ARS (a cura di), *Discussione generale legge 15 dicembre 1979, n. 246 (Provvedimenti in favore dell'Azienda Asfalti Siciliani)- seduta 28 novembre 1979*, Palermo, 1979.

³¹¹ Ovviamente la fonte esclusiva di questo sforzo ricostruttivo continua ad esser rappresentata dall'archivio dell'ente. Cfr., per un'esauritiva sinossi della situazione finanziaria dell'IMAC sul finire degli anni settanta, i verbali del consiglio d'amministrazione dell'AZASI dell'anno 1977 e, in particolare, il verbale n. 213, tra le righe del quale è ampiamente ripercorsa l'infelice esperienza sinergica avviata con la Finimpianti S.p.A. per la gestione degli stabilimenti IMAC.

l'IMAC comincia ad esibire con preoccupante timidezza³¹². Pertanto, giunta al giro di boa la prima tornata commissariale, il nuovo consiglio di amministrazione presieduto dall'Ing. Domenico Spampinato vara un ambizioso piano quadriennale di investimenti incentrato sulla ristrutturazione della IMAC (sebbene sia più pertinente esprimersi nei termini di un vero e proprio avviamento, atteso che la società collegata destinata ad operare nel settore edile non ha ancora raggiunto un livello produttivo accettabile) ed al decisivo assestamento della SCAM nel perimetro del rifornimento di materie prime (affluenti sia verso il cementificio sia verso gli stabilimenti IMAC per la lavorazione del cemento e dell'argilla) e del relativo trasporto nonché nell'ambito della manutenzione degli impianti.

La fisionomia tricuspidale cui si è fatto cenno nelle pagine precedenti assume quindi le sembianze di un indotto nel quale *l'anima asfaltica*, essenza produttiva dell'AZASI, palpita nel cementificio gestito dal gruppo ENI adagiando la propria ombra lungo il piano prospettico di due realtà societarie, l'una orientata al polo della commercializzazione dei prodotti lavorati (IMAC), l'altra consacrata allo svolgimento di attività di supporto tecnico-organizzativo (SCAM).

Per raggiungere tale obiettivo il management AZASI snellisce intelligentemente la struttura amministrativa delle controllate dotandole di due amministratori unici (possibilità prevista dalla l.r. 1973/50) ed attinge costantemente ai fondi a gestione separata istituiti dalla Regione per l'attuazione di interventi finanziari di natura straordinaria.

Il sostegno garantito dall'Amministrazione regionale attraverso questi strumenti di finanza pubblica riveste un rilievo notevole nelle dinamiche economiche dell'ente modicano, se non altro perché gli consente di affrontare le ingenti spese derivanti dalla gestione degli impianti IMAC, i quali restano per quasi sei anni intrappolati in uno stallo produttivo foriero di pessimi auspici nel lungo periodo. Il meccanismo di utilizzazione di questi fondi, sugli ingranaggi del quale ci soffermeremo con maggiore meticolosità sistematica nella seconda parte di questo capitolo, merita comunque di esser tratteggiato nelle sue linee essenziali.

In buona sostanza, allorché l'AZASI partecipa alla ricomposizione del capitale sociale di IMAC e SCAM, apporta nelle casse delle società collegate le risorse stanziare

³¹² Emblematica in tal senso è la deliberazione adottata il 9 giugno del 1977 dal consiglio d'amministrazione INSICEM, diretta amplificazione delle preoccupazioni del socio ANIC, attraverso la quale la società collegata manifesta l'intenzione di subordinare la fornitura di cemento alla IMAC S.p.A. alla prestazione da parte dell'AZASI di idonee garanzie commerciali. Cfr., al riguardo, anche il verbale C.d.A. AZASI n. 215 del 1977 e le linee del dibattito ivi tratteggiate.

dall'Amministrazione regionale mediante appositi provvedimenti legislativi. Nel momento in cui le somme sono accreditate alle predette società, si registra una diminuzione dei depositi presso gli istituti di credito nei quali affluiscono i flussi di cassa erogati dalla Regione, evidenziati in apposito conto della parte passiva dello stato patrimoniale ed i cui interessi sono contabilizzati a fine esercizio in favore del bilancio regionale. Sotto l'aspetto giuridico, dunque, quando l'organo amministrativo delle società collegate propone ai soci l'abbattimento del capitale sociale e la conseguente ricomposizione per perdite di gestione, l'ente partecipa alla sottoscrizione utilizzando le somme stanziare dalle leggi regionali, provocando in tal modo l'emersione di un'entrata straordinaria evidenziata nel conto Profitti e Perdite alla voce Proventi Diversi³¹³.

Il medesimo congegno contabile è replicato nelle dinamiche di sostegno finanziario riguardanti l'ESPI e soprattutto l'EMS, la cui voracità in termini di perdite gestionali- come testimonia la continua necessità di rimpinguarne il fondo di dotazione e la proliferazione, facilmente riscontrabile nelle raccolte di leggi siciliane, di fondi a gestione separata per le esigenze delle collegate- comincia a superare sul finire degli anni settanta quella degli altri due enti regionali. Tale stratagemma, cui il legislatore regionale affianca quello (*ex art. 1 l.r. 1978/65 come modificato dall'art. 18 l.r. 1979/100 ed autenticamente interpretato in senso favorevole all'AZASI mediante art. 8 della l.r. 1980/54*) dell'utilizzazione delle disponibilità finanziarie con obbligo di successiva reintegrazione, sarà in seguito progressivamente sostituito dall'istituzione di più agili fondi di rotazione a gestione separata, i cui interessi sulle rate dei prestiti di esercizio sono contabilizzati e versati all'Erario regionale³¹⁴.

La preferenza accordata al finanziamento mediante fondi a gestione separata, i quali- giova rimarcarlo- non costituiscono erogazioni a fondo perduto bensì assegnazioni speciali concesse a determinate condizioni e per specifiche finalità³¹⁵, si spiega alla luce del fatto che, a differenza di quanto previsto per il fondo di rotazione a gestione separata istituito dalla l.r. 1984/50, gli interessi maturati, piuttosto che affluire, conformemente a

³¹³ *L'iter* descritto si rivela alquanto articolato, se non addirittura macchinoso. Le coordinate giuridico-contabili del meccanismo in questione si rinvencono nelle relazioni al Bilancio dell'ente relative al 1978 e, più dettagliatamente, in uno scambio epistolare molto interessante intercorso tra l'organo amministrativo dell'AZASI e l'Assessorato Bilancio e Finanze della Regione Siciliana (doc. 19 agosto 1978, protocollo AZASI 30 agosto 1978, n. 796).

³¹⁴ La definitiva soppressione dei fondi a gestione separata istituiti presso l'AZASI ed il contestuale trasferimento al patrimonio aziendale è disposta dall'art. 16 della l.r. 1981/54. Un anno prima l'art. 9 della l.r. 1980/54 aveva istituito un apposito fondo di rotazione a gestione separata, gestito secondo i criteri regolanti il fondo di rotazione regionale per il credito di esercizio alle piccole e medie industrie, dell'importo di 500 milioni da destinare ad operazioni di prestito in favore delle società del gruppo AZASI.

³¹⁵ Cfr., in questi termini, la nota del 19 agosto 1978 a firma dell'Assessore al Bilancio e alle Finanze della Regione Siciliana, *cit.*

quanto stabilito dall'art. 5 della l.r. 1976/45 regolante i servizi di cassa e di tesoreria dell'Amministrazione e degli enti regionali, in entrata del bilancio regionale, sfociano, per espressa deroga disposta dall'art. 26 della l.r. 1986/36, nella voce delle componenti positive del conto economico dell'ente. Ciò, come è semplice immaginare, consente di lucrare corposi flussi di denaro e, pertanto, di dirottare ossigeno verso le casse prosciugate dalle perdite maturate dalle società controllate e collegate.

L'applicazione di tassi di interesse sulle somme erogate alle società collegate non è attuata, infatti, per l'intero periodo in cui l'AZASI ne detiene interamente il pacchetto azionario. Quando, a seguito dell'implementazione del piano di rilancio produttivo di IMAC e SCAM, si procede alla vendita delle azioni ai soci privati, cominciano ad esser spalmati, onde evitare un arricchimento di questi ultimi, gli stessi tassi ordinariamente praticati dall'istituto di credito cui è affidato il servizio di cassa³¹⁶.

Svolte queste brevi quanto essenziali considerazioni in ordine al sistema di approvvigionamento finanziario del sistema delle partecipazioni regionali che negli anni successivi accenderà inevitabilmente il faro delle istituzioni comunitarie per la sua idoneità a falsare l'equilibrio concorrenziale, conviene riprendere le fila del discorso relativo all'evoluzione delle dinamiche industriali nel territorio modicano.

La ristrutturazione dell'IMAC passa attraverso la cooperazione imprenditoriale con la SMAE S.p.A. (Società Meridionale Argille Espanse), realtà societaria operante nel settore dell'argilla espansa e nota alle cronache giudiziarie nell'ambito dei traffici abusivi dei rifiuti³¹⁷. Nel settembre del 1978 comincia pertanto a spiegare i propri effetti il contratto concluso tra l'AZASI e la società campana nel maggio dello stesso anno, in virtù del quale quest'ultima assume la gestione dell'attività produttiva della collegata partecipando al capitale sociale nella misura del 5%.

Ciononostante, tenendo conto delle perdite maturate dall'IMAC sino al momento dell'effettivo trasferimento del pacchetto azionario (avvenuto nel marzo del 1979), la

³¹⁶ Come accennato nell'ambito dell'analisi degli enti creditizi e della loro metamorfosi attuata dal d.l. 356 del 1990 (giornalisticamente noto come legge Amato) in fondazioni cui è precluso l'esercizio diretto di attività bancaria, i soggetti cui è affidato il servizio di cassa e di tesoreria della galassia regionale sono il Banco di Sicilia e la Cassa centrale di risparmio Vittorio Emanuele per le province siciliane (la cui società per azioni derivante dal moto privatizzatore sviluppatosi in Italia negli ultimi anni del secolo breve sarà prima posta in liquidazione coatta amministrativa e poi rilevata dallo stesso Banco di Sicilia secondo modalità non del tutto cristalline, almeno nella misura in cui determinati crediti, senza dubbio i più viscosi dal punto di vista giudiziario, non verranno inspiegabilmente ceduti all'ente incorporante bensì lasciati alla liquidazione gestita dalla Banca d'Italia. Per una completa e precisa ricostruzione del crac Sicilcassa conviene rinviare all'agile saggio di C. GRAMMATICO, *Sicilcassa: una morte annunciata*, Palermo, 1998).

³¹⁷ Per un approfondimento delle vicende in cui la società è implicata a vario titolo è possibile consultare il testo della Relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, approvata l'1 marzo del 1996, Capitolo III, 36 ed Allegato I A, 56.

SMAE preferisce ridurre l'entità della propria partecipazione al 3%, considerato anche che al 31 dicembre del 1978 il valore patrimoniale netto della società risulta azzerato.

Gli interventi finanziari regionali disposti con l.r. 1979/17 e l.r. 1979/216 a favore delle controllate dell'AZASI e la surrogazione legale dell'ente (autorizzata anche per il ripianamento delle posizioni debitorie della galassia ESPI ed EMS) alle stesse società per i crediti vantati dall'erario e dagli istituti previdenziali e bancari permettono di snocciolare previsioni forse eccessivamente ottimistiche sul conseguimento da parte dell'IMAC del pareggio operativo, corroborate dal potenziamento del settore commerciale e dalle promettenti potenzialità dell'impianto di argilla espansa, rimasto inattivo per ben tre anni.

Le condizioni economico-finanziarie della SCAM non evocano il medesimo ordine di grandezza di quelle esibite dall'IMAC, in quanto storicamente molto più snella sotto l'aspetto delle risorse umane. Ed invero, come ripetutamente accennato nell'arco di questo *excursus* storico, il rovinoso tracollo dell'indotto modicano è in buona parte ricollegabile, almeno dal nostro punto di vista, alla zavorra costituita dal personale in servizio alla IMAC, ampiamente in esubero rispetto alle effettive esigenze dell'azienda, ed alla totale inadeguatezza tecnico-organizzativa erompente dall'incapacità del management AZASI di replicare a valle della morfologia produttiva tricuspide ruotante intorno al perno INSICEM il modello sperimentato con successo per la gestione del cementificio di Pozzallo.

L'eccezionalità ravvisabile in questa sorta di panoplia occupazionale, che nel biennio 1976-1977 sfonda la vertiginosa quota di 300 unità a fronte di impianti parzialmente (prefabbricati) se non totalmente (argilla espansa) inerti, trova conferma nel fatto che il ricorso alla Cassa integrazione guadagni per le risorse umane in esubero, reso possibile da un importante quanto bramato accordo stipulato nel settembre del 1977 con le organizzazioni sindacali, rappresenta il primo esempio in assoluto di applicazione di un simile ammortizzatore sociale nel panorama regionale degli enti pubblici.

La "nuova filosofia"³¹⁸ del gruppo AZASI, la cui fisionomia organizzativa e strutturale ricalca ormai compiutamente quella di una vera e propria *holding* operativa a capitale pubblico³¹⁹, si sostanzia così nel rilancio, sistematicamente foraggiato dai fondi a

³¹⁸ Proprio in questi termini si esprime il Presidente del consiglio di amministrazione Ing. Domenico Spampinato nell'adunanza del 29 novembre del 1978 (verbale n. 235 C.d.A.).

³¹⁹ Sulla perimetrazione concettuale della quale ci siamo già soffermati nelle pagine del secondo capitolo, precisamente al §2, ove si è dato conto della distinzione, ormai metabolizzata dalla giurisprudenza in virtù di un'impostazione metodologica ampiamente consolidata, tra *holding* pura e *holding* operativa, indicando il primo sintagma la sola attività di gestione dei pacchetti azionari mentre il secondo la ricorrenza ulteriore di

gestione separata alimentati a loro volta da risorse pubbliche svincolate dal legislatore regionale, degli impianti IMAC e nel irrobustimento delle capacità operative della più esile SCAM, la quale, sulla scia di un ulteriore aumento di capitale (giunto all'asticella di 330 milioni) a seguito della sottoscrizione del 3,7% del pacchetto azionario da parte della società Andolina Trasporti S.p.A.³²⁰, procede all'acquisto di cave d'argilla nel territorio di Caltagirone e al contempo, anche grazie ad un estensione del suo oggetto sociale, incrementa le attività di ricerca nell'ambito delle miniere di calcare.

L'implementazione della prima fase del piano quadriennale di investimenti e la realizzazione del piano annuale di attuazione trovano pieno compimento nel *restyling* delle due società controllate di raccordo alla collegata INSICEM e nell'inevitabile ricostituzione di organi amministrativi collegiali al posto di meno suggestionabili- almeno in linea teorica- amministratori unici, in cui possano sedere i rappresentanti dei nuovi soggetti privati (SMAE e Andolina Trasporti) partecipanti al capitale sociale e deputati alla gestione dei vari impianti.

Gli anni ottanta della parabola AZASI cominciano all'insegna di un rinnovato apporto di *know-how* da parte di operatori economici privati, della sostanziale solidità produttiva e finanziaria della collegata INSICEM le cui redini sono saldamente tenute dall'ANIC e di qualche perplessità espressa da chi, soprattutto in chiave politica, avrebbe prediletto la strada di una *partnership* industriale con il sistema delle partecipazioni statali, i cui organi apicali però si sono rivelati ancora una volta indolenti, anche a causa dell'immobilismo politico a livello regionale probabilmente riconducibile al più timido risalto mediatico in termini elettorali, rispetto ai colossi rappresentati dall'ESPI e dall'EMS, di un ente quale l'AZASI.

3. Il riassetto delle partecipazioni e la razionalizzazione degli ingranaggi produttivi dell'indotto cementiero trasfigurano definitivamente la fisionomia giuridica dell'AZASI orientandola verso il modello di *holding* operativa a capitale pubblico. Il paradigma dell'ente imprenditore *stricto sensu* deputato ad operare direttamente nel perimetro della produzione, sebbene astrattamente compatibile con l'archetipo legislativo sul quale prende forma l'azienda modicana, scompare definitivamente all'orizzonte.

attività di natura ausiliaria e finanziaria. È stato anche osservato- ma giova ribadirlo in questo snodo della trattazione- che l'adozione di un simile spettro esegetico importa che in entrambe le ipotesi l'ente pubblico *holding* influenzerà comunque le scelte gestionali della società controllata.

³²⁰ Anch'essa assunta agli onori delle interrogazioni parlamentari attinenti odiosi reati in materia ambientale consumati nel territorio di Melilli, in provincia di Siracusa. Cfr., a tal proposito, il testo dell'interrogazione parlamentare presentata dal sen. Lo Curzio, n. 4-20995, XIII legislatura, Senato della Repubblica, 27 ottobre 2000.

Nondimeno, il fatto che l'AZASI persegua i propri fini istituzionali mediante società per azioni nelle quali assume normalmente partecipazioni maggioritarie (art. 25 della l.r. 1973/50) non vale ad allinearne, come già lumeggiato, lo statuto fenomenologico a quello dell'ESPI e dell'EMS.

Quest'ultimo, difatti, esprime compiutamente il modello di ente pubblico con funzioni economiche di propulsione, giacché, a differenza dell'AZASI, il suo fine istituzionale si risolve nell'acquisizione dei permessi di ricerca nel settore minerario destinati ad esser trasferiti alle società per azioni cui partecipa. L'ESPI, a sua volta, nasce come finanziaria di salvataggio ed assistenza tecnica³²¹ a favore di imprese operanti nei più svariati ambiti, sulla falsariga di un modello che sarà poi sperimentato su scala nazionale mediante l'istituzione della GEPI S.p.A. (vera e propria finanziaria di sostegno industriale il cui spirito non riproduce quello che anima le finanziarie permanenti, come l'IRI, attive da tempo nel tessuto economico-finanziario italiano³²²), finendo per assumere nel corso degli anni, anche per via di un dettato legislativo abbastanza plastico nella descrizione dei suoi compiti istituzionali³²³, la natura di un modello ibrido la cui immagine riflette un sinolo nel quale coesistono l'anima della finanziaria di salvataggio e quella della finanziaria di attuazione della programmazione regionale.

Alla luce di queste considerazioni essenziali per scandagliare lo spettro fisionomico dell'ente modicano, si inferisce che la sua attività istituzionale non dovrebbe trascendere in una proliferazione tentacolare delle partecipazioni societarie. Detto altrimenti, l'AZASI, stando anche ad una rigorosa decifrazione della legge istitutiva e delle norme statutarie, dovrebbe concentrare la sua operatività nel *core business* dei prodotti derivati dall'asfalto, astenendosi dal lanciare operazioni finanziarie atte ad esporre ad inopportuni moti sussultori l'apparato produttivo insediato, tra difficoltà di portata non indifferente, sull'asse industriale ibleo.

La delicatezza della questione riguardante la *mission* dell'ente emerge in tutto il suo nitore proprio quando, portato a compimento- almeno sulla carta- il disegno di ristrutturazione e di rilancio della produttività delle controllate IMAC e SCAM, l'AZASI

³²¹ Ripercorrendo le linee tassonomiche tracciate da A. NARDI, *Le società finanziarie regionali*, cit., il quale, accanto alla finanziaria di salvataggio che interviene nell'ipotesi di congiunture economiche avverse, colloca la società finanziaria promozionale di attività economico (la quale inietta capitale nei canali finanziari delle imprese stritolate dal *credit crunch*) e la società finanziaria di attuazione della programmazione, *longa manus* economica dell'organo pubblico programmatore.

³²² In tal modo si colora di significato la caratura funzionale della disposizione che prevede l'obbligo di cedere le aziende riorganizzate e ristrutturate. Cfr., sul punto, G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi-Società di gestioni e partecipazioni industriali*, cit., 248, in particolare nt. 6.

³²³ V. l'ampia ed ariosa formulazione dell'art. 2 della l.r. 1967/18, istitutiva dell'Ente siciliano per la promozione industriale.

si inabissa nell'avventura imprenditoriale che sfocerà nella costituzione della quarta realtà societaria dell'indotto, la KERAZASI S.p.A. Nell'arco del biennio 1978-1979 in seno all'organo amministrativo si consumano confronti, dal tenore alquanto acceso, incentrati sull'opportunità o meno di implementare ambiziosi piani d'azione che prevedano l'assunzione di ulteriori partecipazioni azionarie o la creazione di altre propaggini societarie.

A nostro modo di vedere, merita di esser condiviso l'approccio predicato da coloro i quali non caldeggiavano la diversificazione produttiva, soprattutto in considerazione dei notevoli sforzi finanziari profusi in quello stesso periodo per il riassetto di IMAC e SCAM e delle ottimistiche prospettive dell'andamento dell'INSICEM, propiziate anche dall'agognato componimento dell'annosa controversia del premio di scoperta della miniera di Streppenosa con l'A.B.C.D. Ciononostante, la tentazione di dar vita ad un polo industriale della ceramica siciliana il cui timone possa esser impugnato dall'AZASI sembra irresistibile e, di conseguenza, si comincia a pensare ad un ampliamento del sito produttivo sul quale sorge il cementificio.

L'occasione per il decollo di tale iniziativa, che inaugura quella che abbiamo definito la stagione della diversificazione produttiva, è offerta dalla grave crisi della Ceramica di Caltagirone S.p.A., i cui azionisti di maggioranza, Federici e Bettelli, si mostrano interessati a cedere il proprio pacchetto azionario all'ente (soluzione ritenuta dalle organizzazioni sindacali preferibile a quella di un eventuale subentro di un operatore privato), e dal contestuale tracollo degli stabilimenti siciliani della CEDIT S.p.A., al cui capezzale accorre proprio la GEPI S.p.A..

Un simile fermento finanziario rappresenta, nell'ottica di un management AZASI sempre più spalleggiato dalle autorità politiche locali alla spasmodica ricerca di soluzioni idonee a tamponare l'emergenza occupazionale, un'opportunità irripetibile per instaurare, dopo i ripetuti buchi nell'acqua risalenti agli anni settanta, una cooperazione rafforzata con il sistema delle partecipazioni statali. Gli insediamenti della società milanese CEDIT, in amministrazione controllata, e l'assistenza tecnica-finanziaria offerta congiuntamente da quest'ultima e dalla GEPI si rivelano perfettamente complementari ai nuovi interessi perseguiti dall'azienda nel settore ceramico³²⁴.

Il progetto industriale prevede, inoltre, una sorta di *spin-off* produttivo della IMAC, dalla quale la KERAZASI, costituita il 12 gennaio del 1978, si appresta a rilevare

³²⁴ Cfr., *ex multis*, verbale C.d.A. n. 234 del 1978, tra i cui allegati è possibile rinvenire copiosa corrispondenza tra le realtà societarie coinvolte nell'operazione.

terreni e strutture per l'impianto cottoforte e di smalteria. Ovviamente la nuova società non dispone delle sufficienti risorse finanziarie per fronteggiare questi oneri (la cui entità sarebbe appena stata sufficiente a rimpinguare le casse dell'IMAC prosciugate da spese correnti per il personale), ragion per cui il soccorso della capogruppo approntato attingendo ai fondi a gestione separata alimentati dal legislatore regionale si rivela ancora una volta vitale.

Il reticolo societario nel quale è destinata a incunarsi la nuova realtà produttiva si rivela sin da subito assai ambizioso, in quanto prevede la costituzione da parte di AZASI e KERAZASI di una società finanziaria deputata ad intervenire nelle gestioni della Ceramica di Caltagirone S.p.A. e, in tandem con la GEPI, degli impianti siciliani CEDIT nonché la creazione di un'ulteriore azienda, la KERACOLOR, adibita alla produzione degli smaltati.

Questo fenomeno di proliferazione societaria non si attaglia esattamente alla natura di un ente, quale l'AZASI, i cui lineamenti non sono affatto sovrapponibili a quelli di una finanziaria regionale. Sorge quindi il dubbio- i cui contorni non sono neanche tanto rarefatti- che dietro tale ambizioso programma si celi l'assillante questione della collocazione del personale IMAC in esubero, equivalente a 145 unità lavorative poste in costi di attesa dopo lo spirare dei dodici mesi di Cassa integrazione.

Nonostante le rutilanti premesse, l'esperienza della KERAZASI si squaglia immediatamente alla luce della mirabolante operazione di selezione dei soggetti partecipanti al capitale sociale. Orbene, gli assestamenti della compagine azionaria generano turbolenze finanziarie di non poco momento, in quanto la mancata sottoscrizione delle azioni originariamente destinate ai due privati TECO e MAMMANA costringono l'IMAC a subentrarvi, il che si traduce inevitabilmente- stante la perdurante situazione di difficoltà in cui versa la più tormentata delle controllate della galassia asfaltica siciliana- nel successivo rilevamento di questo stesso pacchetto da parte dell'AZASI.

Come se non bastasse, il socio milanese KIC (Kera Impianti Contractors S.p.A.), perno di una *joint venture* triangolare volta al decollo dell'iniziativa del biscotto cottoforte³²⁵, viene dichiarato fallito nel giugno del 1980, costringendo l'ente ad un ulteriore sforzo finanziario per il rilevamento del relativo compendio azionario. Ciò non

³²⁵ Si allude al negozio trilaterale Kerazasi-Kera Impianti Contractors- Kera Industrial Contractors, i cui lineamenti operativi, intorno ai quali non sembra opportuno dilungarsi nel corpo del testo nella misura in cui si rivelano costantemente segmentati da repentini cambi di rotta e da brusche frenate, sono accuratamente descritti nel cuore dei verbali del C.d.A. dell'anno 1980 e nella coeva relazione al bilancio.

impedisce, ad ogni modo, di affidare ad un prestigioso operatore del settore, la SEMIGRES S.p.A., l'incarico di procedere al completamento del collaudo degli impianti siti in Modica e di addestrare il personale ivi destinato.

Le acque agitate sul versante degli altri due enti economici regionali e l'insostenibile situazione finanziaria dell'AZASI, ormai ridotta a mero erogatore di finanziamenti e di anticipazioni in favore delle società controllate, inducono il Presidente della Regione D'Acquisto ad esautorare e sciogliere il consiglio di amministrazione, assegnando l'incarico di commissario straordinario allo stesso Spampinato, alla cui gestione si ricollegano la partecipazione dell'ente al capitale della nuova SOLARIA S.p.A. (contenitore delle partecipazioni GEPI e GESAC di Milano nella Nuove Ceramiche d'Italia ex Cedit) e la massiccia iniezione di liquidità alla controllata IMAC onde consentirle di partecipare al 45% del capitale della costituenda SMIL (Società meridionale inerti leggeri, partecipata per il restante 55% dal socio privato SMAE). Nondimeno, il ritardo nell'erogazione dei finanziamenti regionali e nel perfezionamento delle pratiche aperte presso il Banco di Sicilia e l'IRFIS provoca la paralisi operativa dell'IMAC e della KERAZASI, mentre soltanto la SCAM sembra rimanere faticosamente a galla³²⁶.

L'assoluta impossibilità di individuare un'adeguata sistemazione al personale IMAC in esubero suggerisce al legislatore regionale di autorizzare l'AZASI a costituire un'apposita società per la gestione e l'utilizzazione del personale non più innestabile nel normale ciclo produttivo del gruppo. Nasce così nel marzo del 1980 la SERCON S.p.A. (Servizi e Consulenze), società totalmente partecipata dall'AZASI (almeno sino al 1983, quando lo 0,6% sarà ceduto, per un breve periodo di tempo, alla SCAM) nonché vera e propria antesignana della più nota RESAIS S.p.A. (Risanamento e Sviluppo Attività Industriali Siciliane, totalmente partecipata dall'ESPI), anch'essa ispirata dal nuovo corso impresso al sistema delle partecipazioni regionali proprio dal dirigente del reparto tecnico-organizzativo dell'AZASI Rino Nicolosi, prima Assessore all'Industria e in seguito Presidente della Giunta regionale³²⁷.

³²⁶ Come può evincersi dalla Relazione al bilancio dell'ente risalente all'anno 1981.

³²⁷ Rievocando le riflessioni di Carlo Ibba, già oggetto di ampia disamina nel più ampio quadro della fenomenologia dell'impresa pubblica, sia la Sercon S.p.A. che la Resais S.p.A. possono esser qualificate come società di diritto singolare *autorizzate*, nate cioè in virtù della libera iniziativa di due soggetti (AZASI ed ESPI) ai quali il legislatore conferisce l'autorizzazione (ma non l'obbligo, come nella differente ipotesi della società per azioni di diritto singolare *obbligatoria*) di costituire l'ente in questione. Cfr. C. IBBA, *Gli statuti singolari*, cit., 534, in cui l'Autore classifica inoltre, stavolta in relazione al processo di formazione dello statuto, le società oggetto di legificazione *coattiva*, *obbligatoria* e *autorizzata* (entro il perimetro di quest'ultima *species*, a nostro avviso, è possibile inscrivere l'esperienza della Sercon e della Resais).

L'idea di collocare il personale delle società collegate e controllate dei tre enti economici in esubero, declinata nell'esperienza SERCON per l'indotto ibleo e nella realtà RESAIS per la galassia ESPI ed EMS (cui, a stretto rigore, il legislatore regionale, mediante la tanto popolare quanto discussa l.r. 1981/54, aveva concesso l'autorizzazione a costituire un'altra società gemella, progetto di lì a poco abbandonato a vantaggio della più conveniente opzione di far confluire nei ranghi di un'unica dimensione societaria anche il flusso di risorse umane dell'indotto minerario siciliano), nasce dall'esigenza, storicamente documentata, di governare quella che un bel volume dato recentemente alle stampe ha definito la zavorra della Regione imprenditrice³²⁸.

Ed invero, queste realtà societarie altro non appaiono, almeno a primo acchito, se non uno schermo dietro il quale governare le sorti normative e retributive della smisurata mole di risorse umane imbarcata dalla galassia delle partecipazioni regionali. Come accennato nello steccato della ricerca entro cui abbiamo innestato le più dense riflessioni in tema di impresa pubblica, siffatti moduli organizzativi, indipendentemente dall'adozione della forma societaria operata dal legge, non possono in alcun modo dirsi animati dallo scopo lucrativo, in quanto il loro lucro è né più né meno che un saldo, frutto di un'operazione di erogazione di retribuzioni espletata attingendo alle risorse pubbliche stanziata dal legislatore³²⁹.

L'attendibilità empirico-fenomenologica di tale assunto è espressamente consacrata dalle frequenti pronunce giurisprudenziali che, misurandosi con la portata delle disposizioni dettate dalla l.r. 18 febbraio 1986 n. 7 con cui la Regione siciliana ha mobilitato la maggior parte del personale già dipendente di numerose collegate totalmente partecipate dagli enti economici regionali versanti in situazione di crisi aziendale, non ha tentennato nell'enucleare da una simile manovra politica una specifica norma legislativa di organizzazione della pubblica amministrazione³³⁰.

³²⁸ Alludiamo al saggio di E. DEL MERCATO- E. LAURIA, *La zavorra. Sprechi e privilegi nello stato libero di Sicilia*, Bari-Roma, 2010.

³²⁹ In questa direzione si rivela ancora attuale la ricostruzione di T. ASCARELLI, *Considerazioni in tema di società e personalità giuridica*, in *Riv. dir. comm.*, 1954, 333, ove, con riferimento all'esempio delle mutue di diritto privato, si esclude recisamente la ricorrenza dello scopo di lucro, in quanto esso è né più né meno che un saldo.

³³⁰ Cfr., *ex plurimis*, la più recente Cass. Civ., Sez. Lav., 3 marzo 2005, n. 4566, in *Mass.*, 2005, 274, di cui, però, si sconsiglia la lettura della sola massima ai fini della comprensione del meccanismo di inserimento dei dipendenti RESAIS nei cosiddetti enti pubblici "utilizzatori". L'esatta descrizione di tale fenomeno giuslavoristico ricalca lo schema del "comando", in base al quale il lavoratore, incardinato sotto il profilo organizzativo, gerarchico e disciplinare nei ranghi dell'ente fruitore (Università, Assessorati regionali, Amministrazioni comunali firmatari di apposite convenzioni), rimane in ogni caso dipendente, e dunque retribuito, dalla stessa RESAIS S.p.A.

L'eccezionalità dei descritti interventi attuati dal legislatore regionale agli sgoccioli degli anni ottanta risponde a finalità di salvaguardia dei livelli occupazionali e, pertanto, ad esigenze- almeno in linea teorica- del tutto contingenti³³¹. A voler tacere delle notevoli ripercussioni sul terreno segnato dalle demarcazioni della competenza legislativa regionale in materia di industria, commercio e rapporti di lavoro³³²- tematica le cui linee si intersecano con la sfera, ancora feconda di spunti di ricerca, del diritto privato regionale³³³-, è ineludibile, sulla scia del filo rosso cui è avvinta la ricerca sulla fenomenologia dell'impresa pubblica sinora tratteggiata, rimarcare la pressoché totale estraneità di queste dimensioni societarie alla monade *causale* della lucratività e, consequenzialmente, dell'imprenditorialità, nonostante esse ostentino i segni formali di un *tipo*- la società per azioni- di matrice codicistica.

Non è questa la sede adatta ad ospitare riflessioni e valutazioni a vario titolo esprimibili in ordine alla parabola storica e politica rappresentata dalla RESAIS S.p.A. Nondimeno, è appena il caso di osservare che un simile strumento societario (*rectius*, para-societario, in quanto integralmente riconducibile alla categoria- già disaminata- degli enti formalmente privati e sostanzialmente pubblici), sorto per tamponare emergenze sociali, si è rivelato nel tempo un intelligente congegno di utilizzazione e valorizzazione del personale gravitante nell'orbita della disastrosa esperienza della Regione imprenditrice, dimostrandosi al contempo, al netto delle sterili approssimazioni di stampo giornalistico che lo dipingono alla stregua di un mero contenitore di capitale umano ormai stantio, un'interessante soluzione all'attuale stato di crisi in cui allignano le società partecipate regionali di seconda generazione (ossia le società per azioni- *vel* società pubbliche in senso moderno- il cui capitale è detenuto maggioritariamente o totalmente dalla Regione siciliana³³⁴).

³³¹ In questi stessi termini si esprime, del resto, Cass. Civ., Sez. Lav., 17 ottobre 1992, n. 11379, in *Rep. Foro it.*, Lavoro (rapporto), 1992, 567.

³³² Per l'analisi delle quali ci sembra doveroso incanalare l'attenzione del lettore verso l'autorevole dottrina che ha dedicato i maggiori sforzi di ricostruzione sistematica al tema e, in particolare, ad A. GARILLI, *Il lavoro nel sud*, cit., 86, M. MARINELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: il caso della Sicilia*, cit., 394 e, con uno sguardo volto al dialogo inter-ordinamentale con riferimento alle regole comunitarie pro-concorrenziali, A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, cit., 166.

³³³ Argomento al quale abbiamo già dedicato, nelle sfaccettature del primo paragrafo del secondo capitolo, costante attenzione, prendendo le mosse dal recente contributo di A. M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, cit., insieme con il quale è doveroso menzionare lo studio di V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Rivista di diritto privato*, 2003, 11 nonché i pionieristici lavori di L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958 e di F. DETTORI, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla potestà legislativa relativa ai rapporti privati*, in *Gcost.*, 1976, 2331.

³³⁴ Un esempio di società pubbliche in senso moderno in ambito siciliano è costituito dalla SAS (Servizi Ausiliari Sicilia), società consortile per azioni controllata dalla Regione, sorta nel 2011 per volontà dell'allora Presidente della Regione Raffaele Lombardo al fine di imbarcare i dipendenti delle assorbite partecipate Beni

La spirale recessiva del ciclo economico imperversante negli anni ottanta nel panorama italiano sortisce effetti devastanti nei gangli dell'apparato produttivo siciliano, il che si riverbera inevitabilmente sulla situazione finanziaria di tutte le società e di tutti gli enti gravitanti nell'orbita regionale, senza dubbio meno reattivi delle imprese private alle alterazioni congiunturali.

Nonostante la sommatoria degli stanziamenti regionali in favore dell'AZASI raggiunga nel 1984 la strabiliante cifra di 57 miliardi di lire, la sete di liquidità delle società controllate, arenate nelle secche dei finanziamenti IRFIS e del Banco di Sicilia, non accenna ad estinguersi, ragion per cui il legislatore regionale- attraverso l'emanazione di una norma a carattere permanente quale è l'art. 40 della l.r. 1985/22³³⁵- si vede costretto ad autorizzare i tre enti economici ad effettuare, attingendo alle disponibilità di cassa, le anticipazioni necessarie a fronteggiare le esigenze di gestione interna e delle società collegate.

La penuria di risorse economiche e la contestuale crisi del settore edile uccidono nella culla il progetto di rilancio dell'IMAC, dal capitale sociale della quale- all'esito di un defatigante contenzioso- si sgancia il socio privato SMAE. La transazione definita nel corso del 1985 segna, pertanto, l'epilogo di una gestione mai effettivamente innescata. Durante l'esercizio 1983, inoltre, i patti parasociali stipulati da AZASI ed Andolina Trasporti non vengono rinnovati e, consequenzialmente, scompaiono all'orizzonte le relative onerose royalties.

Questo scenario devastante apre il varco all'ennesimo inevitabile commissariamento, le cui propaggini si stenderanno, attraverso una fitta girandola di proroghe, sino al 1988, allorché l'organo amministrativo collegiale sarà ricostituito a seguito degli incisivi interventi legislativi finalizzati alla razionalizzazione del reticolo delle partecipazioni regionali nonché alla costituzione del polo cementiero³³⁶. Il

Culturali, Biosphera e Multiservizi. Tale realtà societaria è adesso retta dal direttore della Resais S.p.A., il che potrebbe testimoniare la volontà dell'organo politico di trarre fecondi spunti in chiave occupazionale dal modello costituito dalla controllata dell'ESPI (la quale- una volta portata a compimento la liquidazione dell'ente economico- dovrebbe divenire, stando all'attuale tenore dell'art. 2 della l.r. 1999/5, una società direttamente partecipata dalla Regione siciliana), magari in un'ottica di riordino del sistema di partecipazioni in cui la stessa possa assumere il ruolo di collante e di catalizzatore della forza lavoro non impiegabile negli attuali cicli produttivi.

³³⁵ L'esegesi della norma evocata nel corpo del testo è autenticamente compiuta dall'Assessore all'Industria della Regione Siciliana, il quale, sollecitato da una richiesta di chiarimenti proprio da parte del Commissario straordinario dell'AZASI, ne chiarisce la portata di disposizione permanente, varata dall'Assemblea Regionale Siciliana allo scopo di tamponare le emorragie- non più contingenti, bensì strutturali- erompenti dal tessuto delle partecipazioni regionali. Cfr., sul punto, la nota del 22 dicembre 1986 (Protocollo AZASI-2 gennaio 1987) a firma dello stesso Assessore all'Industria On. Martino.

³³⁶ La stagione del commissariamento permanente, intervallato da ristrette parentesi entro le quali si inscrivono i provvedimenti di nomina di commissari *ad acta* (essenzialmente al fine di assicurare il pagamento

Presidente della Regione Nicolosi imprime un nuovo corso anche alla gestione dell'ESPI, le cui redini vengono affidate al Professore Francesco Pignatone- già direttore generale dell'ente- che sarà presto chiamato dall'organo politico ad un disperato tentativo di ripianamento delle voragini economiche e finanziarie tra le quali si agita EMS, protagonista di improvvise avventure imprenditoriali nel settore alberghiero e termale³³⁷.

4. Il processo di rilancio del sistema di partecipazioni regionali all'indomani delle fallimentari sinergie con realtà imprenditoriali private prende le mosse dal commissariamento degli enti economici e dallo sfoltimento delle pletoriche articolazioni societarie che ad essi fanno capo.

Sarebbe davvero interessante ripercorre i tratti salienti di questa nuova stagione di interventismo regionale, anche e soprattutto con riferimento alla galassia dell'ESPI e dell'EMS, cui- come è facile immaginare- sono destinati gli interventi di ristrutturazione più massicci e significativi. Tuttavia, lo spettro della nostra ricerca, dovendo limitarsi ad perlustrare le dinamiche operative dell'AZASI, non può spingersi oltre la mera evidenziazione del fatto che il tentativo di razionalizzazione delle partecipazioni detenute dai due grandi enti economici di diritto regionale passa attraverso una gestione commissariale tutt'altro che asettica, se non altro perché il Prof. Pignatone riesce nel pregevole intento di puntellare l'organigramma dell'EMS con i funzionari dell'ESPI, sulla carta indubbiamente più esperti e competenti nelle operazioni di salvataggio nonché di riconversione di attività industriali.

Sul fronte AZASI la fiamma della politica economica regionale si traduce nel disegno di costituzione del polo cementiero siciliano, le cui coordinate puntano- ancora una volta- alla totale ristrutturazione dell'IMAC, al rilancio della SCAM (fiaccata dal venir meno delle commesse della prima) ed all'unificazione, sotto l'egida ENI-ANIC, dei due stabilimenti di Ragusa e di Modica (INSICEM ed ex ABCD)³³⁸. Il terreno normativo nel quale attecchisce quest'ambizioso progetto è costituito dalla l.r. 18 febbraio 1986, n.7 e dalla l.r. 27 maggio 1987, n. 29, attraverso le quali il legislatore siciliano inietta nelle

di retribuzioni scadute al personale dell'AZASI e delle società controllate), si snoda dunque dal 1984, anno in cui l'incarico di assicurare la gestione dell'ente modicano viene conferito al direttore f.f. dell'Assessorato all'Industria Giuseppe Midiri, al dicembre del 1988, quando il commissario straordinario Tommaso Liotta passa il testimone al nuovo consiglio di amministrazione presieduto dall'On. Raffaele Antonino Avola.

³³⁷ La gestione delle attività alberghiero-termali della società SITAS S.p.A., preclusa all'EMS sia in forma diretta che indiretta ex art. 2 della l.r. 1985/46, viene affidata agli operatori privati già presenti nel capitale della collegata attraverso il meccanismo della concessione, disciplinato su scala locale dalla l.r. 1985/21.

³³⁸ Il primo atto d'indirizzo politico in tale direzione è rappresentato dall'ordine del giorno n. 182 votato dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta del 25 ottobre del 1984.

casce dell'ente modificano le somme necessarie alla realizzazione dei piani di ristrutturazione e rilancio dell'indotto ibileo nella cornice del protocollo d'intesa siglato dalla Regione Siciliana e dall'ENICHEM-ANIC³³⁹.

Il rilancio dell'IMAC si snoda essenzialmente sul crinale di due distinte fasi: la prima di risanamento finanziario e la seconda di vero e proprio rilancio produttivo. A tal fine il management AZASI affida alla società emiliana Coopsette di Castelnovo Sotto l'incarico di predisporre un ambizioso piano di ristrutturazione, il cui esito- recependo le *guidelines* del Protocollo e le direttive emerse in seno alla Commissione per il polo cementiero (organo consultivo a composizione mista di tecnici e politici) - dovrebbe, in linea teorica, condurre al conferimento della controllata risanata nella INSICEM S.p.A.

L'assetto affiorante dalla prospettata palingenesi delle controllate AZASI ricalca la fisionomia tricuspidale che nelle pagine precedenti abbiamo definito vincente, almeno nella misura in cui, mandato definitivamente in soffitta lo schema della diversificazione produttiva attraverso la liquidazione della KERAZASI S.p.A.³⁴⁰, l'organo tutorio ritiene strategico puntare sul rafforzamento dell'indotto a valle e a monte degli (ormai unificati) stabilimenti cementieri.

Nonostante il pieno apporto finanziario garantito dal governo regionale, la ristrutturazione dell'IMAC procede a rilento, soprattutto a causa- almeno dal nostro punto di vista- delle molteplici iniziative che, sull'onda dell'entusiasmo sollevata dal primo consiglio di amministrazione nella storia dell'AZASI a trazione spiccatamente politica, distolgono energie dagli illustrati obiettivi nevralgici. Ed infatti, i progetti di intervento nel campo dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, di creazione di un centro di ricerche sui materiali da costruzione e di sviluppo di tecnologie nel promettente settore della chimica verde altro non rappresentano se non un velleitario disegno di consolidamento produttivo che, in una fase di totale riorganizzazione della rete di società controllate,

³³⁹ Come è noto, la ragione sociale ENICHEM-ANIC indica la controllata della ENICHEM, modulo societario sorto nel 1983 per la gestione delle aziende del polo petrolchimico del cane a sei zampe. Nel 1996 sarà fuso per incorporazione e nel 2000, dopo un articolato processo di riordino, lo stesso ente incorporante assumerà l'attuale denominazione di Syndial S.p.A.

³⁴⁰ La società destinata ad operare nell'ambito della produzione e della commercializzazione di materiali in grès viene posta in liquidazione il 4 aprile del 1984 dopo appena sei anni di vita. Le cause di questa disastrosa esperienza sono intimamente avvinte al fallimento del socio privato KIC ed alla mancata concessione di un importante finanziamento a tassi agevolati da parte del Banco di Sicilia e dell'IRFIS. L'enorme contenzioso in cui rimane impantanata, tra le pieghe del quale spicca un chiacchierato procedimento penale a carico degli ex amministratori e sindaci (successivamente prosciolti dalle imputazioni a loro carico), ne impedirà tuttavia una solerte chiusura, a tal punto che sarà addirittura il Commissario Liquidatore Prof. Rosalba Alessi, nominato ai sensi della l.r. 1999/5, a chiuderne definitivamente i battenti.

finisce per assumere i tratti espressivi di iniziative inidonee a giovare allo stato di salute dell'ente³⁴¹.

Ovviamente, il fenomeno etichettato come “*interventismo regionale*” riduce fortemente i margini di manovra degli enti economici in soccorso dei quali è intervenuto il potere politico, assottigliando le differenze tra il modello dell'ente strumentale (cui abbiamo ricondotto il paradigma dell'ente pubblico economico) e quello dell'ente dipendente (espressivo di quella monade non lucrativa rappresentata in generale dagli enti non economici e, più in particolare, dalle aziende di erogazione)³⁴². Non è casuale, del resto, che proprio in questi anni affiorino frequentemente allusioni ai riflessi sociali dell'attività economica svolta dall'AZASI con riferimento alla scottante questione del personale IMAC in esubero non utilmente reimpiegabile nel ciclo produttivo³⁴³. È ancora una volta la RESAIS, difatti, a giocare un ruolo cruciale nella scacchiera predisposta dal governo regionale per il riordino delle partecipazioni pubbliche, dal momento che, dopo la confluenza nei suoi ranghi dei dipendenti della SERCON (posta in liquidazione dallo stesso legislatore con la l.r. 1986/7), comincia a farsi strada l'ipotesi, tradottasi in realtà nel novembre del 1989, di dirottare i lavoratori in carico alla IMAC.

Il travaso delle risorse umane in esubero, reso possibile dal fatto che il capitale sociale dell'IMAC è ormai interamente detenuto dall'AZASI e che, consequenzialmente, non emergono discrasie in ordine alle modalità di reclutamento del personale presso enti i cui fondi di dotazione sono foraggiati da finanziamenti pubblici³⁴⁴, alleggerisce

³⁴¹ La poderosa mole documentale nella quale sono raccolti i progetti di sviluppo di tecnologie in materia di energie alternative, per la stesura dei quali - in una prospettiva di fattibilità - offre il suo apporto anche la SNAM Progetti, è rinvenibile nell'archivio della controllata IMAC (anni 1988-1990).

³⁴² Sul punto ci siamo ampiamente intrattenuti nello steccato segnato dai primi due paragrafi del secondo capitolo, ai quali, pertanto, facciamo integralmente rinvio.

³⁴³ I verbali del c.d.a. AZASI sono intrisi di simili riferimenti. Cfr., per tutti, la dichiarazione del Presidente Avola, riportata nel verbale n. 322 del 1989, stando al tenore della quale l'AZASI sarebbe un ente pubblico “*con riflessi politici e sociali, per cui deve anche preoccuparsi di garantire i posti di lavoro ai dipendenti IMAC*”, cui si contrappongono le considerazioni espresse dal consigliere Curatola (verbale n. 325), per le quali l'ente, anche in questa fase straordinaria di dirigismo regionale, non può smarrire la sua essenza promozionale nel territorio ibleo.

³⁴⁴ La problematica evocata è ricca di spunti di riflessione, come testimonia peraltro la tormentata gestazione delle disposizioni per il personale dipendente degli enti economici e delle società controllate dettate dalla l.r. 1999/5, con la quale il legislatore siciliano ha soppresso e posto in liquidazione ESPI, EMS ed AZASI. L'esigenza di garantire il rispetto dei principi costituzionali (artt. 97 e 98) in materia di pubblico impiego ispira, del resto, anche i recenti interventi del legislatore nazionale attuati con il d.l. 2008/112 e con il successivo d.l. 2010/78, contenenti specifiche regole rispettivamente per le società a totale o maggioritaria partecipazione pubblica e per le società - con azioni non quotate in mercati regolamentati - inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione. Per una completa disamina del tema cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, M. CLARICH, *Società di mercato e quasi amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2009, 261; F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del Terzo Governo Berlusconi, dalla legge 133/2008 alla legge 15/2009*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, 959. È appena il caso di osservare che questo fenomeno di *ri-pubblicizzazione* delle società in mano pubblica in senso moderno trova la sua principale giustificazione nell'imperativo, predicato spasmodicamente a livello eurounitario, del

l'impalcatura sulla quale è tracciata la rinnovata curva produttiva dell'ente, gettando i presupposti per l'internalizzazione delle attività IMAC nel perimetro dei cementifici e per la riqualificazione della SCAM alla stregua di società di servizio del nascente polo cementiero, come tale deputata alle forniture di sabbia e gesso ai due stabilimenti ed alle necessarie attività di trasporto di materiali.

Malgrado i promettenti auspici, nell'arco dei primi tre anni di operatività il consiglio di amministrazione non riesce nell'intento di condurre in porto con l'esatta tempistica il piano di risanamento e di rilancio delle attività programmate a livello regionale, attirando in tal modo valutazioni negative prontamente amplificate dalla stampa e dalla più spregiudicata propaganda politica. Al netto di tali valutazioni di stampo propriamente storiografico, non si può fare a meno di osservare, però, che la produttività del gruppo AZASI è ormai ridotta al lumicino, anche a causa del fatto che l'INSICEM S.p.A., fiore all'occhiello dell'indotto nonché unico produttore italiano di dilacon (fortunatissimo prodotto espansivo per cemento le cui schede tecniche ANIC risalgono agli anni settanta), comincia a patire seriamente la tenaglia concorrenziale stretta dagli operatori dell'Europa orientale e dell'Africa settentrionale³⁴⁵.

Gli ultimi sussulti del consiglio di amministrazione si muovono nella direzione di portare a compimento il tentativo- di lì a poco oggetto di un'inevitabile desistenza- di rilevamento a titolo gratuito (seppur con l'impegno di accollarsi un'esposizione debitoria superiore di circa 200 milioni di lire) della quota EMS nel capitale della Italzeoliti S.p.A., costituita nel 1986 insieme con le società Pumex e Rasa-Realtur. Frattanto, le liquidazioni KERAZASI e SERCON procedono inspiegabilmente a rilento, fondamentalmente per via dell'inerzia mostrata dall'AZASI nell'operazione di dismissione dei capannoni industriali della prima e dell'ingombrante mole di interessi passivi dovuti all'ente controllante ed alla RESAIS (per il tardivo pagamento del TFR maturato dal personale trasferito) dalla seconda.

contenimento della spesa pubblica corrente. In questo senso appare alquanto significativo il contenuto dell'indagine conoscitiva sulla finanza locale condotta dalla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati ed esitata il 28 settembre del 2010, ove si richiama l'attenzione sul fatto che una delle principali ragioni che hanno contribuito a determinare l'attuale situazione di scarsa trasparenza in ordine alle dinamiche della finanza pubblica è agevolmente individuabile nel crescente ricorso ad enti strumentali aventi le sembianze (e, a nostro avviso, anche la natura) di soggetti di diritto privato. Non deve stupire, allora, che nella desolante cornice di stagnazione in cui si dimena il sistema produttivo italiano l'unico segno positivo sia registrabile nell'universo, ancora sterminato, delle s.p.a. in mano pubblica. Cfr., a tal proposito, F. FUBINI, *Super municipalizzate e pochi investimenti: così sta morendo il capitalismo italiano*, in *La Repubblica*, 16 luglio 2014.

³⁴⁵ Risale all'estate del 1992, difatti, la notizia secondo cui alcune realtà economiche ragusane avrebbero stipulato con una società jugoslava un contratto per la fornitura di almeno cinquecentomila tonnellate annue di cemento, quantitativo pari ad un terzo della produzione annuale sfornata dall'INSICEM. Ne dà atto, con toni preoccupati, lo stesso Presidente del consiglio di amministrazione dell'ente nel corso della seduta celebratasi il 10 luglio del 1992 (verbale c.d.a. n.356).

Nulla, in buona sostanza, riesce ad impedire lo scioglimento dell'ultimo consiglio di amministrazione dell'AZASI, il cui crepuscolo si consuma nel settembre del 1992. In questo contesto l'organo amministrativo non può che prendere atto delle ventilate ipotesi di scioglimento degli enti economici regionali, proprio negli stessi anni in cui il governo nazionale avvia la massiccia operazione di privatizzazione formale e sostanziale del sistema delle partecipazioni statali.

Pertanto, nonostante le pressioni esercitate dall'esiguo drappello di deputati regionali eletti nella circoscrizione orientale dell'isola, il 13 ottobre del 1992 il Presidente della Regione siciliana Giuseppe Campione firma il decreto di nomina del Commissario unico dei tre enti economici regionali, il cui ufficio è ricoperto dal Prof. Francesco Pignatone, già al timone di ESPI ed EMS.

5. Gli ultimi anni di sopravvivenza dell'AZASI sono inestricabilmente avvinti alle sorti gestionali dei due enti maggiori ESPI ed EMS, ragion per cui la rassegna degli eventi più significativi si assottiglia inevitabilmente a puntuali nonché brevi considerazioni.

L'avvento del Commissario unico determina immediatamente un processo di rivisitazione chiarificatrice delle scritture contabili dell'ente, di cui si rivela emblematica la decisione di sopprimere nello Stato patrimoniale il "Fondo copertura perdite società controllate" e di riallocarlo in una più appropriata posta contabile, denominata "Fondo di svalutazione crediti verso società controllate", idonea ad evidenziare l'entità dell'inesigibilità di tale compendio creditorio.

Nel corso del 1993, nel più ampio quadro di razionalizzare della presenza della mano pubblica nel sistema di partecipazioni regionali in vista del suo definitivo smantellamento, l'AZASI rileva le azioni detenute dall'EMS nel capitale della INSICEM S.p.A., i cui dividendi risultano ormai la sola fonte di ricavo dell'ente. Tale operazione, condotta sotto la regia del commissario unico ed i cui conguagli saranno definiti in sede di liquidazione degli enti, parifica le posizioni azionarie dell'azienda modicana e del gruppo ENI (detenute attraverso la controlla Ardisia S.r.l., successivamente fusa per incorporazione in ENI-RISORSE S.p.A.), consentendo al futuro liquidatore di giocare un ruolo di primo piano nel processo di dismissione del cementificio.

Nel febbraio del 1992, peraltro, piomba sulla gestione commissariale una tegola di non poco conto scagliata dall'ordinamento comunitario. Ed invero, con una decisione relativa alla l.r. 1991/23 recante interventi straordinari per l'industria siciliana e alla l.r.

1991/8 avente ad oggetto finanziamenti in favore della SITAS S.p.A., la Commissione delle Comunità Europee dichiara illegittimi, in quanto contrastanti con le norme in materia di aiuti di Stato, gli stanziamenti disposti dal legislatore regionale nell'ambito della ristrutturazione della IMAC³⁴⁶. L'intervento dell'organo comunitario si giustifica alla luce del fatto che, nella totale inerzia delle autorità italiane le quali si limitano a precisare oralmente che si tratta di misure temporanee volte a fronteggiare la crisi di un indotto produttivamente depresso, simili provvidenze- peraltro non preventivamente comunicate- erogate sotto forma di indennità di disoccupazione si traducono in un'assunzione a carico dell'ente territoriale di ingenti costi di gestione di un'impresa, operazione ovviamente in grado di intaccare il paradigma concorrenziale.

L'AZASI si vede perciò costretta ad iscrivere nella contabilità una partita di credito a favore della Regione siciliana corrispondente all'assegnazione di 5 miliardi di lire, somma di cui la Commissione europea ha ordinato la restituzione. L'ormai irreversibile crisi economico-finanziaria delle due controllate SCAM e IMAC ne suggerisce lo scioglimento e la messa in liquidazione, così come deliberato dalle rispettive assemblee nel settembre del 1996 e nell'aprile del 1997.

L'immediata conseguenza di tali determinazioni, assunte sotto la gestione commissariale del Prof. Stagno D'Alcontres, è rappresentata dal distacco del personale dipendente delle controllate presso la RESAIS S.p.A. per mezzo di un accordo firmato dalla Regione e dalle organizzazioni sindacali nel marzo del 1997. Al contempo, il fondo di rotazione a gestione separata, istituito dall'art. 9 della l.r. 1980/54 ed utilizzato per operazioni di prestito in favore delle aziende del gruppo, viene fagocitato definitivamente nel patrimonio AZASI con contabilizzazione in favore dell'erario regionale.

Dopo la breve parentesi di due commissari *ad acta* nel corso del 1998, l'incubazione del disegno di legge di soppressione degli enti economici regionali ESPI, EMS ed AZASI sfocia finalmente nel varo della l.r. n. 5 del 1999, approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta della vigilia di Natale del 1998. L'impatto sull'universo delle partecipazioni regionali è indubbiamente devastante, non tanto per le ripercussioni abbattutesi su un sistema produttivo ormai destrutturato quanto per i riflessi occupazionali sulla miriade di dipendenti ancora in servizio presso gli enti e le società da questi controllate.

³⁴⁶ Si tratta della decisione emanata il 2 febbraio del 1994, 94/374/CE, in *GUCE*, 1994, 170/41, riguardante anche la Vetem (società operante nel settore chimico), la Sirap (società di engineering controllata dall'ESPI) e, appunto, la Sitas S.p.A.

Ed infatti, la soppressione e l'avvio della liquidazione di ESPI, EMS ed AZASI, affidata alle cure del Commissario Unico Prof. Rosalba Alessi, prende forma all'insegna di un vero e proprio terremoto organizzativo ed occupazionale, in quanto l'art. 4 della legge in questione dispone la cessazione immediata dal rapporto di lavoro di tutto il personale degli enti economici e delle società totalmente partecipate che abbia conseguito i requisiti minimi di legge per l'erogazione del trattamento pensionistico secondo le norme previdenziali in materia. La restante fetta di risorse umane viene invece collocata, pur nel rispetto dell'anzianità e del trattamento contrattuale maturati, in un'apposita area transitoria ad esaurimento (denominata SATE) istituita presso la RESAIS.

Il trasferimento "forzoso" del solo personale dipendente degli enti e delle società a *totale* partecipazione degli stessi soddisfa l'esigenza di garantire il rispetto dei principi costituzionali in materia di pubblico impiego, problematica sui contorni della quale ci siamo già soffermati nelle pieghe del precedente paragrafo. Per altro verso, l'obiettivo di concretizzare rilevanti risparmi sul fronte della spesa corrente induce il legislatore ad estendere ai dipendenti RESAIS provenienti da ESPI, EMS, AZASI e dalle rispettive controllate totalmente partecipate quel particolare meccanismo di prepensionamento già disciplinato dalla l.r. 1975/42 per regolare i rapporti di lavoro, indubbiamente usurante, dei minatori disseminati nelle cave e nei bacini zolfiferi siciliani³⁴⁷.

Desta, invece, non poche perplessità l'idea di far confluire indistintamente in un'unica area transitoria presso la RESAIS il personale dipendente degli enti e quello delle società totalmente controllate dagli stessi, anche perché la maggior parte dei primi è stata reclutata, a differenza dei secondi, attraverso regolari concorsi pubblici.

Sorvolando sul merito di queste considerazioni di ordine prettamente giuslavoristico, in quanto tali estranee allo spettro della ricerca, ci sembra opportuno polarizzare l'attenzione sull'espresso rinvio operato dall'articolo 1 della l.r. 1999/5 alle

³⁴⁷ Stando al quale il dipendente in possesso di almeno 27 anni di anzianità contributiva o di età pari almeno a 52 anni può richiedere di esser collocato a riposo, percependo un'indennità pari all'80% dell'ultima retribuzione maturata che lo accompagna fino all'ottenimento del trattamento pensionistico. Questo sistema ha consentito alle casse regionali di abbattere considerevolmente i costi derivanti dalle retribuzioni della massiccia quantità di dipendenti degli enti economici, nella misura in cui il lavoratore prepensionato rinuncia al TFR che avrebbe maturato restando in servizio ed ai compensi per lavoro straordinario, notturno, festivo nonché ad ogni altra indennità non derivante da accordi sindacali collettivi. D'altro canto, esso si rivela affidabile anche nell'ottica del prestatore di lavoro, atteso che, *a fortiori* ove la distanza tra prepensionamento ed effettivo pensionamento sia minima, l'accompagnamento sino all'età pensionabile esclude alla radice gli inconvenienti (deflagrati nella questione "esodati" post riforma Fornero) derivanti dal ricorso alla procedura di mobilità. Siffatto congegno legislativo, la cui fruibilità è ad oggi preclusa ai dipendenti Resais non provenienti dall'indotto degli enti economici, meriterebbe adeguato approfondimento soprattutto in un panorama, quale è quello siciliano, cronicamente affetto da un eccesso di personale concentrato nell'intero organigramma degli uffici regionali (con vistose quanto note asimmetrie, rispetto al resto della penisola, sul piano del comparto dirigenziale).

disposizioni del codice civile per l'espletamento della procedura liquidatorie, il che confermerebbe l'assunto- ampiamente vagliato nel precedente capitolo- della necessaria essenza privatistica del modulo organizzativo degli enti pubblici economici.

Le operazioni commissariali, svolte nel rispetto della l.r. 1997/6 ed espletate dal Commissario Liquidatore entro le coordinate del D.P.Reg. 1997/37 avvalendosi del personale nominativamente prelevato dall'area transitoria istituita presso la RESAIS ai sensi dell'art. 9 della l.r. 1999/5, sono ancora in corso per quanto concerne ESPI ed EMS, nonostante la dismissione delle varie partecipazioni azionarie sia già stata portata a compimento³⁴⁸.

La liquidazione dell'AZASI, invece, corre lungo un binario più spedito, in primo luogo a causa del numero assai modesto delle partecipazioni ancora detenute dall'ente e, in secondo luogo, per via di un maggiore interesse- in netta controtendenza rispetto a quanto avvenuto sotto l'egida dei precedenti commissari straordinari- mostrato dal Commissario liquidatore nei confronti delle realtà societarie del gruppo. Così, già nel luglio del 1999 si procede all'affidamento, in sintonia con il socio ENIRISORSE, dell'incarico a Société Générale di Milano per la valutazione e l'assistenza alla vendita dell'INSICEM S.p.A. e si imprime al contempo una forte accelerazione alla liquidazione delle restanti controllate (KERAZASI, SCAM ed IMAC, essendo la SERCON già stata cancellata dal registro delle imprese nel corso dell'esercizio 1997).

Regolati i rapporti con l'EMS relativamente alla questione dei conguagli derivanti dalla cessione all'AZASI del 10% delle azioni perfezionatasi nel 1993, l'iter della privatizzazione dell'INSICEM S.p.A. si conclude definitivamente nell'aprile del 2000. L'acquirente dell'intero pacchetto azionario è la società umbra COLACEM, la quale riesce a spuntare l'offerta più vantaggiosa, pari a 256 miliardi di lire (di cui la metà introitata dall'ente modicano), rispetto a quelle avanzate da altri operatori del settore, sia italiani che stranieri³⁴⁹.

³⁴⁸ Le partecipazioni dell'ESPI al capitale sociale delle varie controllate o collegate (nel novero delle quali risaltano la Bacini di Palermo S.p.A., la Casa Vinicola Duca di Salaparuta S.p.A. e la Siciliana Gas S.p.A.) sono state integralmente alienate. La stessa sorte hanno conosciuto le azioni detenute dall'EMS nelle società Cavagrande, Elitaliana, Sarcis ed Italkali (va tuttavia precisato che la partecipazione al capitale sociale di quest'ultima è stata trasferita, ex art. 2 della l.r. 1999/5, al patrimonio della Regione siciliana). Un'ulteriore e decisa accelerazione alle procedure di liquidazione è stata recentemente impressa dalla Giunta regionale, che ha disposto la trasmissione all'Avvocatura dello Stato degli atti di causa relativi a contenziosi ancora pendenti.

³⁴⁹ Il rapporto contenente l'analisi delle offerte preliminari e dei programmi industriali dei singoli soggetti interessati al rilevamento della società, custodito nelle stanze dell'archivio dell'ente, è ovviamente confidenziale, di talché non è possibile darne conto- neanche in termini sintetici e riassuntivi- in questa sede. Vale la pena di precisare, ad ogni buon conto, che alcuni potenziali acquirenti- tra i quali spicca il colosso Italcementi- non hanno ritenuto opportuno finalizzare il proprio interesse preliminare a causa delle inevitabili distorsioni che una simile operazione avrebbe generato sul piano concorrenziale.

L'esperienza della privatizzazione del gioiello industriale del gruppo AZASI merita di esser segnalata non soltanto per l'eccezionale rapidità con la quale è stata portata a conclusione, ma anche perché l'equivalente in valuta eurounitaria di quanto ricavato, decurtato della somma necessaria a saldare il menzionato debito nei confronti dell'EMS, è stato immediatamente veicolato- ai sensi dell'art. 11 della l.r. 2004/15, provvedimento attuativo delle disposizioni legislative, stratificatesi tra il 2001 ed il 2003, concernenti la destinazione dei saldi di liquidazione degli enti economici siciliani³⁵⁰- in operazioni di reinvestimento nel tessuto produttivo ibleo. Addirittura ben 16 milioni di euro sono stati mobilitati per la realizzazione della bretella di collegamento tra l'aeroporto di Comiso, al centro di un'impetuosa campagna di rilancio nel disegno di riorganizzazione del traffico aereo siciliano, e la strada statale Ragusa-Catania. L'utilizzo di tali somme è stato tuttavia rallentato da una spiacevole inchiesta giudiziaria, conclusasi senza strascichi dibattimentali e con l'archiviazione delle posizioni di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella gestione dei fondi³⁵¹. Ciò non ha in ogni caso impedito di implementare i progetti di assegnazione, tramite apposite procedure di evidenza pubblica, di somme destinate ad imprese in difficoltà per riattivare il circolo di investimento e sostenere le operazioni di ricapitalizzazione.

La dismissione della partecipazione azionaria nel capitale dell'INSICEM si lascia particolarmente apprezzare anche in termini di "sostenibilità sociale", almeno nella misura in cui i venditori riescono a centrare l'obiettivo di strappare all'acquirente il duplice impegno del mantenimento per ben cinque anni dei livelli occupazionali registrati presso la società al momento della conclusione del contratto compravendita e di una corposa iniezione di investimenti per la valorizzazione ed il rinnovamento della forza lavoro impiegata in entrambi gli stabilimenti³⁵².

Una simile previsione contrattuale, il cui impiego è ovviamente più sporadico rispetto a quello che si è fatto (in occasione, ad esempio, del coinvolgimento di Air France-Klm nel travagliato *affaire* Alitalia- Cai) e continua a farsi delle clausole di *lock-up*³⁵³, offre un'ulteriore conferma del valore attribuito dalle istituzioni pubbliche regionali

³⁵⁰ Si tratta, in particolare, della l.r. 2001/6 (art. 77), della l.r. 2002/2 (art. 4) e della l.r. 2003/20 (art. 76, ventunesimo comma).

³⁵¹ Corriere di Ragusa, *Archiviato procedimento gestione fondi ex Insicem*, 11 novembre 2012.

³⁵² La stipulazione del contratto di vendita delle azioni INSICEM detenute dall'AZASI è autorizzata dalla delibera commissariale n. 1756 del 10 aprile 2000, alla quale è peraltro allegata la proposta irrevocabile sottoscritta dalla COLACEM S.p.A. (cfr., in particolare, artt. 10 e 11 dell'articolo).

³⁵³ Le quali, finalizzate a stabilizzare soprattutto l'azionariato della società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, presentano l'indubbio vantaggio di non gravare l'acquirente più di quanto possa l'obbligazione di conservare consistenza e trattamento giuridico-economico del personale al momento del

ai riflessi sociali filtrati dall'esercizio di attività imprenditoriale in un mercato cruciale per l'assestamento e la crescita del sistema economico locale, anche nell'ottica del positivo trend di *export* innescato dal cementificio di Pozzallo grazie alla sua posizione geografica innegabilmente strategica.

Allo stesso tempo, il fronte delle rimanenti controllate si avvia al tramonto, giacché la liquidazione della KERAZASI è accortamente agevolata dalla vendita del capannone industriale e del relativo terreno all'ASI di Ragusa, mentre le condizioni finanziarie di SCAM e di IMAC vengono alleggerite mediante cessione all'AZASI di crediti tributari.

Nell'arco di appena tre anni il gruppo AZASI è definitivamente liquidato. Il bilancio finale di liquidazione, trasmesso a norma dell'art. 1, ottavo comma, della l.r. 1999/5 all'organo tutorio, è approvato con deliberazione commissariale del 17 febbraio del 2003 a seguito della definitiva chiusura, dopo un fallito tentativo di vendita dell'intero complesso aziendale e la conseguente vendita separata dello stesso accompagnata all'acquisto da parte dell'AZASI di macchinari e terreni invenduti, della IMAC, della SCAM e del Consorzio Tecnologie d'Impresa.

La Giunta regionale approva il bilancio finale di liquidazione nel dicembre del 2003, previo parere favorevole dell'Assessorato regionale al Bilancio e della terza Commissione legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana, permettendo la consequenziale cancellazione dell'ente dal registro delle imprese, avvenuta, dopo l'espletamento di tutte le complesse operazioni post-liquidatorie previste nel bilancio finale (estinzione delle obbligazioni- specialmente tributarie- ancora in vita, riscossione di crediti vantati nei confronti delle controllate e perfezionamento di tutte le cessioni di crediti AZASI a favore della Regione siciliana), il 30 ottobre del 2007.

Si chiude in tal modo la parabola storica ed imprenditoriale dell'Azienda Asfalti Siciliani, la cui natura giuridica, intersecando il modello di ente pubblico imprenditore *stricto sensu* (cui inerisce la monade *causale* della lucratività) e quello di ente con funzioni di implementazione della programmazione industriale (cui il paradigma debole dell'*obiettivo economicità* può applicarsi senza alcun moto sussultorio sul terreno più propriamente dogmatico) esibisce ondulazioni e connotati indubbiamente differenti

trasferimento del compendio azionario. La letteratura in materia è alquanto nutrita. Cfr., per tutti e senza pretesa di esaustività, anche con riguardo a dispositivi inibitori di condotte opportunistiche dei soci, P. DIVIZIA, *Le clausole di tag e drag along. Nuove regole statutarie di società di capitali e patti parasociali*, Milano, 2013, 4; A. DOLMETTA- G. PRESTI (a cura di), *S.r.l. Commentario*, Milano, 2011, 324; G. SALVATI, *I limiti statutari alla circolazione delle azioni: il diritto al disinvestimento*, Milano, 2011.

rispetto a quelli propri dell'Ente siciliano per la promozione industriale e dell'Ente minerario siciliano.

Parte seconda

Spunti di riflessione orientati all'emersione della categoria dell'ente pubblico economico siciliano: l'Azienda Asfalti Siciliani al crocevia tra ente pubblico imprenditore ed ente pubblico con funzioni di propulsione industriale.

Sommario: 1. La natura giuridica dell'Azasi alla luce del paradigma lucrativo nello svolgimento in via diretta dell'attività imprenditoriale. 2. L'incandescente categoria dell'ente pubblico con funzioni di propulsione industriale. 3. La conformazione allo schema della *holding* a capitale pubblico sullo sfondo dei modelli rappresentati dall'Ente siciliano per la promozione industriale e dall'Ente minerario siciliano. 4. L'Azasi come archetipo della lucratività con riflessi sociali. 5. Considerazioni conclusive sui risultati della ricerca: una nuova primavera dell'impresa pubblica nell'epoca della globalizzazione dei mercati.

1. La destrutturazione della tesi dell'inconciliabilità della tensione lucrativa con il *munus publicum*, incanalata nel sentiero ermeneutico tracciato nell'ambito delle riflessioni sulla fenomenologia dell'impresa pubblica, impone adesso di forgiare un'impalcatura categoriale entro i confini della quale possa prender forma un ragionamento compiuto sulla natura giuridica dell'AZASI, il che ci consentirà, a sua volta, di tratteggiare in controluce un paradigma siciliano di ente pubblico economico.

L'emersione della teoria dualistica, piano in cui trovano armonioso componimento i concetti di imprenditorialità e di interesse pubblico, tradisce un'impostazione metodologica declinata in una *pars destruens*- contro l'orizzonte della quale abbiamo tentato, da un lato, di dar conto dell'esattezza di una concezione dell'impresa, privata o pubblica, informata al paradigma lucrativo piuttosto che a quello dell'economicità e, dall'altro, di sostenere, mantenendo fermo il *discrimen* tra momento *causal-funzionale* e *struttural-organizzativo*, che lucratività e pubblicità non devono esser decifrati in termini dicotomico-manichei³⁵⁴ bensì come due monadi che arricchiscono con

³⁵⁴ Ciò ci ha consentito, pur nello steccato di quel condivisibile approccio epistemologico adottato da chi, come G. PAGLIARI, *Il criterio discrezionale tra persona giuridica privata e persona giuridica pubblica: verso una legge sullo statuto della persona giuridica pubblica?*, in DdE, 2005, 657, ritiene che non possa ammettersi la creazione, né *ex lege* né in via interpretativa, di una persona giuridica *neutra*- cioè né pubblica né privata (della quale, pertanto, non sia certa la disciplina legale)-, di intravedere nel fenomeno dell'impresa pubblica i segni inequivocabili di un superamento di quella impostazione marcatamente dicotomica del rapporto tra pubblico e privato tanto monumentalmente sistematizzata da Ulpiano quanto lucidamente rievocata da N. BOBBIO, *La grande dicotomia pubblico/privato*, in *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, cit., 3.

pari intensità il contenuto causale dell'ente pubblico che svolge attività imprenditoriale³⁵⁵ - ed in una *pars construens* orientata all'evocazione di un'idea di impresa pubblica non più prigioniera di equivoci e concettualismi³⁵⁶.

Siamo pienamente consapevoli del fatto che uno sforzo ricostruttivo che prende le mosse da una demolizione di vecchi apparati concettuali cela il rischio di rivelarsi inconsistente nella fase di creazione dei nuovi chiamati a soppiantarli³⁵⁷; tuttavia, siamo altrettanto convinti che soltanto un campo visivo depurato da aberrazioni cromatiche possa rivelarsi idoneo ad una qualificazione in chiave giuridica non fallace dell'ente pubblico economico siciliano.

Pertanto, indirizzeremo lo spettro di questo stadio applicativo della ricerca sul modulo organizzativo adottato dal legislatore regionale per l'AZASI e lo trasleremo successivamente sul piano delle ondulazioni dei modelli rappresentati dall'ESPI e dall'EMS, mantenendo ferma la consapevolezza dell'irriducibilità di tale triade ad una categoria unificante.

Ed invero, come già lumeggiato nelle pagine precedenti, l'ESPI agisce, almeno nel momento in cui irrompe nello scenario economico siciliano abbandonato dalla SOFIS, come finanziaria di salvataggio ed assistenza tecnica a vantaggio di imprese operanti nei più svariati ambiti³⁵⁸; l'EMS opera nel settore- delimitato merceologicamente- delle risorse minerarie esistenti nel territorio regionale e, più in generale, delle fonti energetiche isolane; l'AZASI, invece, si muove entro le coordinate di

³⁵⁵ Sulla scia di quanto osservato da T. ASCARELLI, *Problemi giuridici*, cit., II, 1019, il quale imposta il problema dell'impresa pubblica muovendo dal superamento dell'antitesi (*rectius* dicotomia) tra pubblico ed economico (*vel* privato).

³⁵⁶ Così come tenacemente denunciato da A. ARENA, *Spunti sulle società commerciali pubbliche, sugli enti pubblici imprenditori a struttura istituzionale, sulle società per azioni in mano pubblica e sugli enti pubblici non imprenditori sotto l'aspetto della privatizzazione, in parte disposta, in parte disponenda, in parte attuata, in parte attuanda*, cit., 180.

³⁵⁷ È questa, del resto, la sferzante critica mossa in chiave metodologica dai galileiani alle rivoluzionarie e dirompenti tesi anti-aristoteliche (o, forse più precisamente, di rivisitazione della logica scolastica) propugnate da F. BACONE, *Nuovo organo*, Ed.it., Milano, 1998.

³⁵⁸ Tale modello sarà successivamente riprodotto su scala nazionale mediante l'esperienza della GEPI S.p.A. L'azione di salvataggio di interi settori o di rami economici trova, d'altronde, un addentellato storico nella colossale operazione di salvataggio della struttura industriale, commerciale e creditizia attuata dallo Stato italiano sull'onda d'urto della crisi del 1929-1933. Alcuni autori hanno definito simili interventi, veicolati attraverso realtà come l'IRI, alla stregua di sovvenzioni; nondimeno, questa linea ermeneutica non rende giustizia dell'effettiva caratura del fenomeno, irriducibile ad un strumento, come quello attualmente inciso all'art. 12 della legge sul procedimento amministrativo, congegnato per erogare risorse pubbliche a *singoli* soggetti (da ciò deriva anche la necessità di predisporre un adeguato tessuto sanzionatorio nei meandri del titolo del codice penale dedicato ai delitti contro la pubblica amministrazione) e non anche per dispiegare interventi di raggio sistemico. Respinge l'idea di declinare simili manovre sullo schema delle sovvenzioni G. CATALDI, *L'organizzazione pubblica dell'economia e i più recenti suoi indirizzi*, in *Relazione all'Assemblea Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, Roma, 1946, III, 97.

un tessuto produttivo demarcato non solo merceologicamente (asfalti e derivati) ma anche geograficamente (area iblea).

Nel più ampio quadro delle riflessioni sull'impresa pubblica è stato chiarito che realtà giuridiche quali l'Ente siciliano per la promozione industriale e, per certi versi, l'Ente minerario siciliano e l'Azienda Asfalti siciliani non richiamano compiutamente il paradigma dell'ente pubblico imprenditore che, in quanto tale, persegue *mediatamente* un interesse pubblico “*partecipando alla vita degli affari*”³⁵⁹.

Questo passaggio, rivelatosi utile in quello snodo dell'indagine per aprire il varco alle considerazioni sulla genesi del criterio di obiettiva economicità, merita ora di essere riconsiderato muovendo proprio dall'analisi della fisionomia dell'AZASI, la quale- come emerso tra le righe della ricostruzione storica compiuta nella prima parte di questo capitolo- esibisce increspature fenomenologiche atte ad allinearla al modello dell'ente pubblico economico in senso stretto. Ciò è peraltro testimoniato dall'assunto, cui esplicitamente mostra di aderire l'organo amministrativo dell'azienda³⁶⁰, stando al quale l'ente può esercitare attività industriale e commerciale direttamente oppure attraverso società collegate.

La possibilità di svolgere in via diretta attività d'impresa costituisce un sicuro indice rivelatore della natura dell'ente modicano, nella misura in cui una simile conformazione del modulo organizzativo plasmato dal legislatore regionale per lo sviluppo dell'industria asfaltifera nella Sicilia orientale evoca nitidamente la categoria della società commerciale pubblica in senso classico a struttura istituzionale³⁶¹. Questa componente funzionale non connota, d'altro canto, la natura giuridica di una realtà come l'EMS, il quale ricalca più propriamente lo schema di ente pubblico con funzioni propulsive il cui oggetto sociale si esaurisce nell'ottenere permessi di ricerca da conferire alle società collegate.

Ne discende, restando nel solco dell'impostazione metodologica adottata, che mentre l'EMS potrebbe a rigore operare nell'alveo dell'obiettiva economicità, l'AZASI

³⁵⁹ Mutuando il felice lessico di quella giurisprudenza (di cui si è dato ampiamente conto nel secondo capitolo: cfr., *ex multis*, Cass., Sez. Un., 1605/1959, in *Foro amm.*, 1959, II, 284) poco incline a piegare lo strumento privatistico dell'esercizio di attività imprenditoriale all'equivocità e all'ambiguità di letture panpubblicistiche.

³⁶⁰ Cfr. verbale C.d.A. Azasi n. 24 del 1962.

³⁶¹ Fattispecie astratta distinta dalla società commerciale pubblica in senso classico “*a struttura corporativa o associativa*”, la quale è, invece, munita di un organo omologo all'assemblea presente nella struttura societaria tracciata dal dettato codicistico. Un esempio in tal senso, almeno nell'orizzonte del panorama regionale, è rappresentato dall'ESPI, che conserva una fisionomia prettamente societaria (di talché, a differenza dell'EMS e dell'AZASI, è presente un'assemblea dei partecipanti). La tassonomia evocata nel corpo del testo risale all'intuizione, apprezzabilmente trasposta in realtà normativa dal governo Amato all'alba del moto privatizzatore di fine secolo breve, di A. ARENA, *Società commerciali pubbliche*, cit., 7.

dovrebbe ispirare la propria gestione al paradigma lucrativo, atteso che il suo momento *causal-funzionale* si atteggia alla stregua di un contenitore logico³⁶² in cui la tensione al lucro non annacqua né indebolisce l'interesse pubblico sotteso all'espletamento della *mission* imprenditoriale stabilita dalla legge.

Il discorso sulla morfologia dell'ESPI si colora, invece, di svariati tratti di complessità, ragion per cui appare opportuno rinviarne lo svolgimento ad una fase successiva. Quel che al momento si può constatare senza tema di smentita è che l'AZASI riproduce un chiaro esempio di ente pubblico innestato sul reticolo privatistico per la produzione di ricchezza, *teleologicamente* e *mediatamente* orientato all'obiettivo (sulle cui fondamenta ideologiche si erge il disegno politico che ha condotto alla sua istituzione) di galvanizzare le dinamiche occupazionali nel territorio ibleo.

Argomentando da questo presupposto è possibile affermare- stavolta non più in una prospettiva eminentemente teoretico-speculativa sganciata dal formante applicativo- che non è affatto inevitabile quel soffocamento dello scopo di lucro per via della mano pubblica compendiato nel noto adagio secondo cui la coesistenza di capitale pubblico e di capitale privato genera una contraddizione talmente irresolubile che neanche *la loi peut arriver à concilier ce qui est inconciliable*³⁶³. Ed invero, nulla impedisce all'AZASI, almeno stando al tenore delle disposizioni legislative e statutarie che ne regolano l'organizzazione ed il funzionamento, di esercitare direttamente l'attività industriale di valorizzazione dei giacimenti asfaltici e di produzione di cemento, calce e materiali bituminosi senza alcun obbligo di trasferire alle società collegate i permessi di ricerca e le concessioni necessarie alla coltivazione delle miniere presenti sul territorio ibleo.

In altri termini, la costituzione di propaggini societarie che abbiano per oggetto tali attività rappresenta una facoltà e non un'imposizione del legislatore regionale, il che permette all'ente di agire in un settore merceologico assai delicato- nel quale, anche per effetto del trend normativo degli anni cinquanta finalizzato a prorogare gli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno, la presenza del sistema delle partecipazioni statali (essenzialmente attraverso le *holding* operative del gruppo ENI) è ampiamente pervasiva- con la reattività e l'elasticità di cui godono gli operatori privati.³⁶⁴

³⁶² Sulla concezione di causa del contratto alla stregua di contenitore logico prima ancora che giuridico cfr. la disquisizione, ricca di spunti di riflessione, di U. LA PORTA, *La (salutare) nullità del contratto inutile*, in *Notariato*, 2010, 50.

³⁶³ Così si esprime, ripudiando nettamente la visione dualistica, G. RIPERT, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, 1951, 324.

³⁶⁴ Tale esigenza riproduce anche, ad esempio, il principale movente politico dell'articolato progetto, elaborato dalla Commissione Nenni nel 1964, di trasformazione dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello

L'intervento del capitale pubblico in rami economici nei quali attecchisce la produzione di beni strumentali come i materiali asfaltici si rivela di importanza cruciale, dacché è assai raro- soprattutto con riferimento a contesti sociali depressi- che un soggetto privato possa reputare conveniente destinarvi investimenti. Non potendo lo Stato (o l'ente territoriale) ingiungere al capitale di insinuarsi in determinati segmenti della produzione (a ciò ostandovi, in una spirale *nomodinamica*, innanzitutto il dettato dell'art. 41 della Costituzione)³⁶⁵, la scelta dell'irruzione attraverso enti pubblici imprenditori o enti con funzioni propulsive di processi industriali si mostra come sostanzialmente obbligata.

L'innegabile pregnanza di questa coordinata teorica si traduce in piena realtà sul versante applicativo proprio nel panorama siciliano che, nel più ampio quadro del rilancio del sistema economico italiano dell'immediato dopoguerra, esibisce sin da subito i contorni netti di una politica industriale non impastoiata in moduli d'intervento ruotanti attorno alle agevolazioni tributarie e creditizie ma decisamente protesa verso l'implementazione di strumenti d'azione concreti sulla scacchiera produttiva³⁶⁶.

Siffatto disegno giuridico-economico si condensa fedelmente nelle direttive entro cui la più autorevole dottrina dell'epoca aveva iscritto la triplice funzione dell'azionariato pubblico³⁶⁷: quella del conseguimento di fini lucrativi, quella ostativa al verificarsi di determinati processi economici e, infine, quella prettamente propulsiva³⁶⁸.

Stato in ente pubblico economico. Cfr., a tal proposito, l'accurata ricostruzione di M. SANTONI RUGIU, *La struttura giuridica delle Ferrovie dello Stato*, cit., 43.

³⁶⁵ Sulla stessa lunghezza d'onda interpretativa si attesta la lucida riflessione svolta da V. OTTAVIANO, *Impresa pubblica (Voce)*, cit., 684, di cui l'impostazione adottata nel corso del testo è pienamente debitrice.

³⁶⁶ I proclami e gli auspici formulati in sede politica all'indomani dell'inaugurazione di questo Neuer Kurs in salsa siciliana sono incastonati nei resoconti dell'attività legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana risalente alla terza legislatura. Cfr., infatti, Assemblea Regionale Siciliana, Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella terza legislatura*, cit., 446.

³⁶⁷ Con il sintagma "*partecipazioni statali*" (e quindi, per analogia, "*partecipazioni regionali*") si intende, secondo l'insegnamento di F. FRANCHINI, *Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1957, 236, sia la partecipazione al capitale di società sia l'apporto patrimoniale conferito ad un ente mediante lo schermo del fondo di dotazione.

³⁶⁸ La tripartizione è tracciata da M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, cit., 267 ed immediatamente recepita da S. CASSESE, *Partecipazioni statali ed enti di gestione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 918. Sul tema cfr. anche il fondamentale nonché più risalente contributo di M. FRAGALI, *Concetto e natura della società d'economia mista*, in *Studi per M. D'Amelio*, Roma, 1933, 124. Il sintagma "*società di economia mista*" è adoperato dalla dottrina amministrativista dell'epoca, sulla scia di pregnanti suggestioni di matrice comparatistica, onde designare il fenomeno del concorso del capitale pubblico e del capitale privato in società commerciali (v., sul punto e per ulteriori spunti classificatori, il lavoro monografico di E. MARIONE', *Les Sociétés d'économie mixte en Belgique*, Bruxelles, 1947). La rilevanza di tale differenziazione ci sembra, almeno dalla visuale adottata per lo studio dell'impresa pubblica, priva di un significativo spessore, in quanto l'armoniosa confluenza di lucro ed interesse pubblico trascende il piano della struttura (società commerciale in senso classico a struttura istituzionale, a struttura corporativa, società commerciale pubblica in senso moderno), essendo invero ipostatizzata nella sfera causale sulla quale si adagia la molteplicità degli assetti organizzativi di volta in volta selezionati.

Non a caso, infatti, il perseguimento del massimo guadagno attraverso l'ottimizzazione dei costi di gestione è prerogativa degli enti pubblici imprenditori come l'AZASI; l'azione inibitrice atta ad ostacolare il sorgere o lo sviluppo di determinati processi economici è affidata, pur nel quadro di un ambizioso progetto di industrializzazione segnato da venature propulsive, a realtà metaindividuali detentrici di strategiche partecipazioni di minoranza come la SOFIS, organismo prettamente privatistico strutturato sulla falsariga della *Financial Company*³⁶⁹; la funzione di propulsione, declinata nelle forme del salvataggio di aziende decotte o dell'attuazione di specifici programmi di politica economica varati dal potere pubblico, permea l'ESPI, società finanziaria di soccorso segnata da venature dirigiste, e l'EMS, finendo per abbracciare anche la morfologia causale della stessa AZASI.

Del resto, come risalta nitidamente dall'art. 2 della l.r. 1973/50, i tre enti economici, pur nella loro diversità strutturale, sono teleologicamente orientati allo sviluppo economico siciliano, connotato che- ed avremo modo di dimostrarlo a breve- non collide affatto con il paradigma della lucratività cui è informata la fenomenologia dell'ente pubblico economico *stricto sensu*³⁷⁰.

Invero, proprio nel concetto di strumentalità pulsante nelle corde degli enti cui i pubblici poteri affidano la cura o il perseguimento di determinati interessi attraverso l'esercizio di attività imprenditoriale l'*esprit de finesse* mengoniano, intriso di sfumature quasi profetiche, aveva intravisto la prima causa della molteplicità degli assetti organizzativi e - noi aggiungeremmo- *funzionali* che caratterizza questi moduli

³⁶⁹ Le venature del dibattito sulla natura giuridica della SOFIS risaltano efficacemente nelle osservazioni di A. TUTINO, *Problemi dell'industrializzazione della Sicilia a seguito della legge regionale 5 agosto 1957, n. 51*, Milano, 1960, 90, il quale esclude che la finanziaria in questione possa esser ricondotta al *genus* della *holding* o al modello di *investment trust*. La qualificazione in termini di società di investimenti sembra, dunque, la più calzante. Senonché, la precisazione (ID., *op. loc. cit.*, 91) per cui l'oggetto di tale società non può dirsi animato dalla prospettiva di un guadagno realizzabile ricollocando le azioni sul mercato nel momento in cui le iniziative sostenute superano gli scogli dell'avviamento ci lascia alquanto perplessi, atteso che non è affatto sostenibile una *figura* di finanziaria promozionale depurata dallo spirito lucrativo.

³⁷⁰ Ove declinata in questi termini, allora, l'irruzione dei pubblici poteri nello scacchiere economico non dovrebbe esser decifrata attraverso una chiave tassonomica tripartita, essendo la funzione propulsiva non categoria *ex se*, bensì collante enzimatico di ogni manifestazione del pubblico-economico. Non ci sembra sostenibile, detto altrimenti, che lo Stato e gli enti territoriali plasmino un soggetto metaindividuale al *solo* scopo di conseguire un lucro senza al contempo mirare, in un'ottica di complementarità, al perseguimento o alla conservazione di uno specifico *munus publicum* (e, del resto, non può negarsi che anche la partecipazione azionaria pubblica al capitale della Südbhan assunta dal governo italiano all'inizio del secolo breve, ritenuta da Cassese espressiva di una dimensione teleologica squisitamente lucrativa, assolve un determinato interesse- se non pubblico, almeno generale- quale è quello del collegamento ferroviario tra Trieste, Vienna, Budapest e Praga). Va da sé che, diversamente opinando, svanirebbe qualunque tratto distintivo tra impresa pubblica e privata.

operativi³⁷¹. Ciò si traduce in una polifunzionalità non escludente dell'azione economica pubblica in grado di legittimare la ricostruzione giuridica di un ente come l'AZASI nella duplice veste di soggetto imprenditoriale e di strumento di sviluppo economico.

Gli indirizzi di politica economica che l'ente imprenditore può essere chiamato ad implementare spaziano dalla creazione di contesti propizi all'investimento di capitali privati alla realizzazione delle condizioni per l'incremento dell'occupazione in territori endemicamente depressi. Tali obiettivi, perseguiti mediante lo svolgimento di attività di produzione di beni e di servizi, animano l'oggetto e lo scopo dell'AZASI, nella misura in cui soltanto una gestione delle risorse aziendali ispirata alla realizzazione (momento del tutto differente da quello della ripartizione³⁷²) del profitto assicura un'efficace azione sociale³⁷³.

Alla luce di questi apprezzamenti in ordine al suo statuto funzionale ed organizzativo non sembra che sussistano spazi per l'emersione di soverchianti problematiche interpretative legate alla perimetrazione della natura giuridica dell'ente modicano. Tuttavia, il poderoso disegno legislativo di riordino delle partecipazioni regionali, attuato con la fondamentale l.r. 1973/50, sparglia decisamente le carte, se non altro perché il moto centripeto innescato dal legislatore siciliano sortisce il risultato di standardizzare, pur nel rispetto delle rispettive attribuzioni, il meccanismo di funzionamento dei tre enti economici.

Come abbiamo già rimarcato nell'ambito della ricostruzione in chiave storica dello spettro entro cui prende forma l'immagine della Regione imprenditrice, quest'onda d'urto, concepita essenzialmente per correggere la rotta di ESPI ed EMS, travolge inevitabilmente anche l'AZASI, con l'esito di ridimensionarne la vocazione più prettamente imprenditoriale che *ab origine* rappresenta il suo tratto distintivo.

Il più marcato elemento di standardizzazione, al netto dell'obbligo di recepire la programmazione architettata a livello politico attraverso l'elaborazione di velleitari quanto rarefatti piani quadriennali d'investimento, è ravvisabile nelle pieghe dell'art. 25 della l.r. 1973/50, stando al quale i tre enti economici siciliani sono tenuti a perseguire i propri fini istituzionali “*mediante società per azioni nelle quali essi assumono partecipazioni maggioritarie [...]*”. Questo dato positivo segna, a nostro avviso, un punto

³⁷¹ L. MENGONI, *Sul concetto di azienda con prevalente partecipazione statale*, cit., 153. In tempi più recenti rimedita finemente la problematica evocata anche M. RENNA, *Le società per azioni in mano pubblica*, cit., 46.

³⁷² Sul punto cfr., *amplius*, § 3 del secondo capitolo.

³⁷³ La medesima impostazione innerva l'approccio gestionale dell'organo amministrativo dell'AZASI nei primi anni di operatività dell'ente. Se ne rinvergono ampi ragguagli nelle pagine precedenti. Cfr., ad esempio, § 1 della prima parte del presente capitolo.

di non ritorno nel processo di contaminazione dell'identità giuridica dell'AZASI, il cui moto evolutivo, muovendo dall'abbandono del prototipo dell'ente pubblico imprenditore, è inesorabilmente orientato a sfociare in una conformazione al modello della *holding* pubblica con preminenti finalità propulsive ed attuative della pianificazione economica³⁷⁴.

L'allineamento della fisionomia causale e strutturale dell'AZASI a quella propria di due enti, come ESPI ed EMS, deputati allo svolgimento di attività del tutto differenti ed irriducibili al paradigma dell'*imprenditorialità* così come declinata nell'alveo della più tradizionale impostazione epistemologica, risulta del tutto ingiustificabile, a meno di non voler ricondurlo, per l'appunto, in un ambizioso progetto di palingenesi- di cui l'AZASI stessa rappresenta, per ovvie ragioni dimensionali, un tassello ben più minuto rispetto ai due colossali gemelli- del sistema di partecipazioni regionali già in quegli anni pericolosamente alla deriva.

Lo snaturamento dell'*imprinting* giuridico dell'AZASI, veicolato attraverso questa spirale riformatrice, sfiora il suo acme nel momento in cui ai tre enti economici viene concesso di attingere sistematicamente alle risorse stanziare in appositi fondi a gestione separata istituiti dalla Regione siciliana per l'attuazione di interventi finanziari di natura straordinaria.

È palese che un simile meccanismo di approvvigionamento si rivela idoneo non soltanto ad inquinare profondamente le dinamiche concorrenziali del settore merceologico nel quale si dipana l'operatività dell'ente pubblico, bensì anche a comprometterne inevitabilmente l'autonomia e la responsabilità imprenditoriale fino ad annullare in termini progressivi i tratti differenziali tra il modello di ente *strumentale* (in cui si scioglie il paradigma dell'ente pubblico economico o della società pubblica in senso moderno) e quello dell'ente *dipendente* (espressivo della monade non lucrativa entro lo steccato della quale si collocano, ad esempio, gli apparati organizzativi volti all'erogazione di beni o servizi).

È stato già puntualizzato che il servizio privo di rilevanza economica deve esser considerato esclusivo appannaggio dell'azienda di erogazione, il cui momento *causale* non contempla il fine lucrativo. È stato parimenti chiarito che tali servizi, tra i quali dovrebbero rientrare- a nostro avviso- quelli di raccolta dei rifiuti, di bonifica del

³⁷⁴ Il che rispecchia, del resto, la funzione più rilevante e diffusa che il potere pubblico attribuisce agli enti strumentali. Sul punto si rivelano ancora una volta illuminanti le riflessioni di S. CASSESE, *Partecipazioni statali ed enti di gestione*, cit., 921 e di V. OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, cit., 157.

territorio o di gestione del servizio idrico integrato, rispondono ad esigenze (*rectius*, a bisogni) di carattere generale (cui il concetto di *imprenditorialità* non si attaglia affatto), e che, pertanto, sfuggono al raggio ottico della lucratività³⁷⁵.

In altre parole, il rapporto perfettamente simmetrico nelle cadenze ritmiche del quale convivono profitto e socialità rappresenta il fregio sul quale è scolpito il modello di ente pubblico economico. Non appena questa diatesi si inibisce, la dialettica pubblico-privato nella quale pulsa il fenomeno *causal-funzionale* dell'ente imprenditore smarrisce i suoi tratti caratterizzanti diluendosi in qualcosa di *altro* dall'imprenditorialità, dove il *munus publicum*, la cui relazione con il paradigma lucrativo è stata finora declinata in un'ottica di *complementarità*, finisce per assumere un'accezione semantico-sinonimica di *comune*, segnando in tal modo il totale assorbimento della linea dell'*economico* sull'orizzonte del *sociale*³⁷⁶.

Allorquando, dunque, il processo designato con il sintagma “*interventismo regionale*” raggiunge il picco, il modello di ente pubblico economico di cui l'AZASI rappresenta l'unica fattispecie astratta nel panorama industriale locale si riduce necessariamente al lumicino. Ciò in quanto la prepotente emersione di quelle istanze

³⁷⁵ Cfr., sul punto, § 7.2 del precedente capitolo nonché l'ampio ventaglio di riferimenti bibliografici ivi incastonato.

³⁷⁶ La riflessione potrebbe colorarsi, ancora una volta, delle semirette erompenti dal filone euristico dei *common goods*, dal quale reputiamo possibile trarre fecondi spunti per una corretta demarcazione tra *pubblico economico* e *pubblico non-economico* o *sociale*. Siamo tuttavia ben consapevoli che, agli occhi di uno studioso ortodosso del tema, una simile funzionalizzazione della categoria del “comune” potrà apparire come riduttiva (se non regressiva) allo stesso modo in cui lo è sembrata quella compiuta dalla giurisprudenza domestica (cfr., per una ricostruzione ai massimi livelli di giurisdizione, Cass. Civ., Sez. Un., 3665/2011, in *Urbanistica e appalti*, 2011, 460 con nota di CARBONE; nonché in *Rass. dir. civ.*, 2012, 524, con nota di CARAPEZZA FIGLIA) in ordine all'emersione di un nuovo regime di *governance* (ironia delle parole) pubblica dei beni caratterizzati da un godimento ultraindividuale. Allo stesso tempo, però, la delimitazione tra *economico* e *non-economico* nel più ampio steccato della dimensione pubblicistica riacquista un significativo valore alla luce dei tratti salienti della vicenda partenopea che ha portato all'istituzione di Acqua Bene Comune Napoli. Come l'esperienza ha dimostrato, la strada della ripubblicizzazione su scala locale del servizio idrico integrato si è dispersa nei meandri di un diritto amministrativo- quale è ovviamente quello italiano- impreganto di venature capitalistiche del tutto inadatte ad ospitare quell'*altro modo di possedere* sul quale si regge l'impalcatura teorica dei beni comuni. Ne costituisce testimonianza il progetto di statuto dell'azienda, nelle pieghe del quale è dato riscontrare nient'altro che la riemersione del simulacro dell'azienda speciale di erogazione (cfr., in questa direzione, la contestata delibera della giunta comunale n. 423/2014 ed i relativi emendamenti proposti in sede consiliare), la quale sembra dunque rappresentare, almeno allo stato attuale, l'unico modulo organizzativo- agli antipodi rispetto alla società commerciale pubblica in senso moderno- realmente adeguato alla gestione ed all'erogazione di servizi privi di rilevanza economica ed incidenti sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 120 Cost.). Il riferimento etimologico relativo al termine *munus* rappresenta, invece, il filo rosso sul quale si svolge un recente nonché interessante lavoro monografico (E. CANGELOSI, *Pubblica e communis. Acqua, mondo romano e beni comuni*, Roma, 2014), ove, nondimeno, la suggestiva allusione all'assonanza linguistica *munus-communis* non va intesa, a nostro avviso ed a scanso di equivoci, con riferimento al concetto romano di “dovere-tributo” quanto, piuttosto, in relazione all'esercizio (la cui tutela è sì- invece- doverosa) di diritti fondamentali del singolo in seno alla comunità. La polisemia del vocabolo spicca nella sua scintillante originalità tra i panneggi della nostra ricerca, almeno nella misura in cui ad esso si è voluto attribuire anche il significato di interesse pubblico mediato- e non scardinato- dall'esercizio di attività imprenditoriale.

sociali compendiate nelle opache vicende delle società controllate di cui si è dato conto nelle pagine precedenti, dimensione alla fonte della quale si colloca (ed in ragione della quale si giustifica) l'utilizzo disinvolto delle risorse pubbliche attraverso i fondi a gestione separata, ne accentua la funzione meramente attuativa della programmazione a detrimento di quella più propriamente imprenditoriale.

Il procedimento attraverso il quale i tre enti economici attingono ai fondi istituiti dal legislatore regionale è già stato descritto nei suoi tratti essenziali quando è stata ricostruita in chiave storica la distruttiva spirale di perdite gestionali in cui sono incappati l'ESPI e soprattutto l'EMS nel pieno degli anni settanta. In questa fase della ricerca, quindi, è opportuno trascendere il momento descrittivo del fenomeno e offrirne una misurazione sistematica.

Orbene, non si può fare a meno di notare che il finanziamento mediante fondi a gestione separata, i quali costituiscono assegnazioni speciali concesse a determinate condizioni e per specifiche finalità, si spiega alla luce del fatto che, a differenza di quanto previsto con riferimento ad altre fonti di approvvigionamento, gli interessi maturati su tali erogazioni a favore delle società controllate e collegate affluiscono, per espressa disposizione legislativa³⁷⁷, nella voce delle componenti positive del conto economico di ciascun ente e non verso l'erario regionale. Questo sistema riproduce, in buona sostanza, un ventaglio istituzionalizzato di fondi neri che non soltanto falsa irrimediabilmente il paradigma concorrenziale, ma che riduce anche l'ente strumentale alla stregua di articolazione dell'ente di pertinenza.

Ed infatti, la dipendenza finanziaria dall'organo tutorio, per quanto possa dirsi conseguenza inevitabile di una dissennata gestione delle risorse aziendali, finisce per declassare l'ente economico a strumento totalmente sottomesso agli *ordini*- e non alle *direttive*- del potere politico³⁷⁸, il che, mentre può risultare ammissibile per il governo di enti come l'ESPI o l'EMS- rispettivamente declinati nelle vesti di finanziaria di salvataggio/attuazione della programmazione regionale e di puro strumento di propulsione industriale limitato a determinati settori merceologici-, si rivela assolutamente distruttiva per un ente come l'AZASI, deputato al raggiungimento di

³⁷⁷ Art. 26 della l.r. 1986/36, stando al tenore del quale non trovano applicazione le disposizioni legislative in materia di servizi di cassa e tesoreria (specificamente l'art. 5 della l.r. 1976/45) per la contabilizzazione in favore dell'erario regionale degli interessi sulle eventuali anticipazioni concesse dagli enti economici alle rispettive controllate e collegate.

³⁷⁸ Sulla distinzione tra "ordine" e "direttiva" cfr. la ricostruzione ermeneutica, da noi non condivisa nell'ambito dell'analisi fenomenologica dell'impresa pubblica, di G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura giuridica della Gepi*, cit., 269. Per il nostro punto di vista v., invece, § 1 del secondo capitolo.

uno specifico interesse pubblico mediante l'esercizio di una vera e propria attività di produzione.

La *capitis deminutio* dell'azienda modicana si riconnette, pertanto, ad esigenze politico-economiche del tutto contingenti volte ad imprimere al sistema delle partecipazioni regionali un conio più spiccatamente dirigista di quanto progettato all'inizio degli anni sessanta.

L'abbandono progressivo ed inesorabile del modello di ente pubblico economico *stricto sensu* è la diretta conseguenza- almeno per l'AZASI- di una gestione manageriale contraddistinta da inefficienze e da un impressionante fenomeno di *overmanning* coagulatosi nell'esperienza della collegata IMAC. Questo effetto di trascinamento verso il modello di ente con funzioni economiche prettamente propulsive, impersonato- seppur con sfumature irriducibili ad un comune denominatore- da ESPI ed EMS, si traduce in una conformazione allo schema di *holding* pubblica a struttura istituzionale la cui funzione principale si riduce alla somministrazione a favore delle società del gruppo dei mezzi finanziari e tecnici necessari al conseguimento degli obiettivi scanditi dalla programmazione regionale.

Se ne può inferire che la speculazione sulla natura giuridica dell'AZASI, ancor più di quella relativa all'ESPI ed all'EMS, risente intensamente delle vicende storiche che la riguardano, le quali acquisiscono il rango di fattori scatenanti la metamorfosi dell'ente pubblico imprenditore in *holding* in mano pubblica asservita ad una pervasiva pianificazione economica.

La trasfigurazione evocata conferma il postulato mengoniano che ravvisa nell'universo eterogeneo del "pubblico-economico" uno degli archetipi del "molteplice giuridico", visto e considerato che i lineamenti dell'azione dei pubblici poteri sono in grado di riprodurre i più variegati moduli organizzativi, i cui modelli *causali* spaziano dall'orizzonte dell'ente pubblico economico o della società commerciale pubblica in senso moderno al campo degli enti con funzioni economiche propulsive, di salvataggio o di implementazione di indirizzi di politica economica.

Ovviamente, è appena il caso di rimarcare che il paradigma della lucratività informa ed anima soltanto la prima *species* di questo *genus* ampiamente frastagliato, cioè quella riprodotta nell'ente pubblico economico o nella società pubblica in senso moderno, essendo la restante porzione di questa sterminata galassia schiacciata nell'alone dell'obiettivo economicità.

In definitiva, con riferimento all'ipotesi particolare rappresentata dall'AZASI, l'eclissi dello spirito lucrativo causata dall'annacquamento del suo nocciolo causale ed il contestuale mutamento in *holding* operativa a struttura istituzionale non devono esser decifrati- e dunque fraintesi- nel senso di ritenere l'attività di direzione e coordinamento come insuscettibile di inquadramento nella categoria dell'imprenditorialità. Anzi, è vero il contrario, in quanto- come già diffusamente argomentato³⁷⁹- le fattispecie di *holding* pura ed operativa esibiscono entrambe i tratti dell'imprenditorialità, come testimonia, ad esempio, l'assetto dell'ENI, che all'attività di finanziamento tipica della *holding operating* coniuga quella di estrazione e di commercializzazione di prodotti petroliferi.

Lo snaturamento cui si allude non si consuma, allora, nella graduale assimilazione alla fisionomia della *holding* a capitale pubblico, bensì nel più pervasivo fenomeno di allineamento al modello, impresso nell'esperienza di ESPI ed EMS, di ente con funzioni economiche di attuazione delle *guidelines* di sviluppo elaborate a livello politico, come tale aggiogato al carro di un'invasiva pianificazione regionale i cui effetti distorsivi risalteranno a breve.

2. La funzione propulsiva di determinati processi economici delinea la dimensione storicamente più rilevante nella quale i pubblici poteri hanno spiegato il proprio raggio d'azione. È evidente, difatti, che la primordiale forma d'intervento del pubblico nel regime capitalistico è riprodotta, prima ancora che nell'esercizio diretto dell'attività imprenditoriale (la quale esibisce comunque una finalità di propulsione ed a cui lo Stato e l'ente territoriale ricorrono laddove latita o si rivela fortemente deficitaria l'iniziativa privata), nell'elaborazione di moduli organizzativi volti alla promozione ed al potenziamento produttivo di distretti economici depressi.

Da un punto di vista strettamente analitico, l'assioma in base al quale si legittima l'azione della mano pubblica mediante enti con funzione economica propulsiva è il frutto di una certovina *actio finium regundorum* tra pubblico e privato, il cui spirito è racchiuso nel principio secondo il quale lo Stato dovrebbe limitarsi a galvanizzare i settori merceologici non valorizzati da un soddisfacente flusso di investimenti privati, restando ad esso precluso qualunque tipo di incursione in contesti produttivi nei quali l'iniziativa imprenditoriale privata è pienamente efficiente.

³⁷⁹ Cfr., nel quadro di un ragionamento di respiro sistematico, quanto osservato al § 2 del secondo capitolo. In giurisprudenza cfr., *ex multis*, Trib. Padova, 2 novembre 2001, in *Società*, 2002, 583, con nota di PORCARI; Trib. Catania, 3 gennaio 1997, in *Dir. Fall.*, 1997, 415, con nota di RAGUSA MAGGIORE e DE SENSI.

Tale assunto, perfettamente organico all'immagine di un sistema economico inchiodato ai dogmi keynesiani, risponde all'esigenza- ideologicamente inviolabile- di evitare che il capitale privato veda dissolversi nel contatto con lo strapotere di aziende statali gli sforzi profusi per l'avviamento ed il successivo eventuale consolidamento di una determinata posizione di mercato³⁸⁰.

La limpidezza dell'orizzonte contro il quale si staglia la *ratio* di tale modalità d'intervento del potere pubblico nell'ordito produttivo non si riverbera tuttavia sul versante operativo, nel senso che la figura dell'ente con finalità di propulsione industriale non è espressiva di uno specifico modello giuridico, ma rappresenta a sua volta (e- vale la pena di rimarcarlo- a dispetto della sua età) un'incandescente categoria la cui impegnativa decodificazione attuata dagli interpreti ha condotto all'emersione di enti con funzioni di finanziamento di alcune imprese private, di salvataggio o di risanamento di interi settori produttivi e, infine, di attuazione della programmazione economica scandita a livello politico³⁸¹.

Detto altrimenti, è assai arduo offrire una definizione, anche in termini estremamente sommari, dell'ente pubblico con funzioni propulsive di determinati processi economici e ciò perché- almeno dalla nostra prospettiva- i suoi tratti distintivi non sono univoci, nella misura in cui finiscono per esser inevitabilmente legati alle ondulazioni della sfera economica, nazionale o locale, in cui si muovono.

L'eterogeneità intracategoriale appena evocata impedisce, dunque, una disamina totalizzante del fenomeno, soprattutto nell'arco di una trattazione avente ad oggetto un panorama giuridico ed economico abbastanza ristretto. È inevitabile, pertanto, restringerne le coordinate all'esperienza maturata nell'ecosistema siciliano che- come già messo in luce- rappresenta il primo proscenio del dopoguerra nel quale matura una politica industriale interventista in netta rottura con i tradizionali schemi d'azione fondati sulla leva fiscale e creditizia.

³⁸⁰ Il tema dei rapporti tra iniziativa pubblica e privata risalta nella sua scottante attualità nell'immediato dopoguerra, proprio quando le forze politiche italiane si trovano compattamente impegnate sul fronte della ricostruzione del tessuto industriale lacerato dagli sforzi bellici. La valenza politica (e, dunque, non soltanto giuridica) della problematica è testimoniata dall'attenzione riservatale anche nel contesto di delicate campagne elettorali (cfr., ad esempio, Democrazia Cristiana- Programma per le elezioni generali del 25 maggio del 1958). Il principio enucleato nel corpo del testo anima, invece, tutte le riflessioni dei più autorevoli esponenti del sistema delle partecipazioni statali e regionali dell'epoca: v., tra gli altri, A. FASCETTI, *Intervento al Convegno di studi sulle relazioni di bilancio*, Milano, 6-9 giugno 1958; con riferimento al panorama siciliano sia precedentemente che all'indomani dell'approvazione della fondamentale l.r. 1957/51, istitutiva della SOFIS, cfr., invece, G. LA LOGGIA, *Intervento al Consiglio generale della Sicindustria*, cit.; G. SIGLIANTI, *Il sistema creditizio e finanziario e lo sviluppo degli investimenti nel Mezzogiorno*, in *Bancaria*, 1955, 10.

³⁸¹ Cfr., per tutti, M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, cit., 267; S. CASSESE, *Partecipazioni statali ed enti di gestione*, cit., 921.

Il primo modello siciliano di ente con funzioni di propulsione industriale è ipostatizzato proprio nella SOFIS, società che abbiamo definito- sfruttando il varco analogico offerto dall'espresso richiamo della legge istitutiva all'allora vigente art. 2461 c.c. - di *interesse regionale*³⁸². Prototipo di finanziaria animata da spirito pubblico e rivestita di forma privata³⁸³, essa rappresenta un innovativo laboratorio di dinamismo sinergico tra finanza pubblica ed investimenti privati finalizzato ad innescare un vero e proprio processo cumulativo di interventi per il decollo industriale siciliano.

L'oggetto sociale della SOFIS riflette limpidamente l'immagine della *Financial Company*³⁸⁴, come tale deputata a concorrere al finanziamento di iniziative di sviluppo industriale sulla falsariga di un modello di finanziaria regionale il cui spettro operativo non si limita semplicemente a iniettare capitale alle imprese private, ma contempla anche l'assunzione di partecipazioni di minoranza destinate ad esser alienate nel momento in cui gli investimenti compiuti raggiungono l'obiettivo del decollo produttivo dell'azienda finanziata³⁸⁵.

Come è agevolmente intuibile, la dinamicità della SOFIS non si distende sulle ondulazioni della finanziaria di salvataggio, essendole estraneo ogni intervento di tipo conservativo necessario a tamponare le emorragie nelle fasi avverse del ciclo economico.

Una funzione egualmente propulsiva è tuttavia riscontrabile anche nelle oscillazioni *causali* di moduli d'intervento spiegati dal potere pubblico per varare imponenti operazioni di soccorso di settori industriali straziati da spirali profondamente recessive. È quanto accaduto in Italia all'indomani della terribile crisi del 1929, nel pieno

³⁸² Le linee di questo itinerario esegetico sono state tracciate nel solco del capitolo dedicato alla fenomenologia dell'impresa pubblica (cfr., in particolare, § 7.1), rivisitando in chiave "progressista-autonomista" i passaggi più densi e significativi dell'opera di F. SANTONASTASO, *Le società di interesse nazionale*, cit., 663-667.

³⁸³ In questi termini si esprime in veste istituzionale G. LA LOGGIA, *Provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale- Legge regionale 5 agosto 1957, n. 51 (Discorso del Presidente della Regione siciliana a conclusione del dibattito sulla legge)*, Raccolta a cura del Servizio Informazioni della Presidenza della Regione Siciliana.

³⁸⁴ Sembra esatta, pertanto, l'intuizione di A. TUTINO, *Problemi della industrializzazione della Sicilia a seguito della legge regionale 5 agosto 1957, n. 51*, cit., 90, piuttosto che le ipotesi enunciate da altri autori (D. LA CAVERA, *Intervento al Consiglio generale della Sicindustria*, cit.) maggiormente propensi a ricondurla a genera differenti (*holding* operativa o *investment trust*). Ribadiamo, nondimeno, che lo spirito pubblico della finanziaria siciliana non ne contraddice la finalità lucrativa, proprio allo stesso modo in cui l'esercizio di una determinata attività imprenditoriale non provoca alcun cortocircuito ove funzionalizzata al perseguimento di interessi pubblici.

³⁸⁵ Va ad ogni buon conto chiosato che le sinergie avviate dalla finanziaria regionale con altri enti pubblici economici e società da essi controllate non patiscono il limite della partecipazione minoritaria, evidentemente onde consentire alla propulsione pubblica di spiegare un effettivo rilancio dei settori produttivi maggiormente intorpiditi. Il carattere minoritario delle partecipazioni al capitale di società competitivamente anemiche restituisce l'immagine delle "*Sociétés de développement Regional*", organismi creati dal legislatore francese della Quarta Repubblica al fine di scuotere, mediante l'iniezione di adeguati mezzi finanziari, il panorama di sottoccupazione ed inappagante sviluppo di determinati distretti industriali.

di un fermento macroeconomico che ha indotto la mano pubblica ad entrare prepotentemente nel capitale delle aziende decotte attraverso i tentacoli dell'IRI, sorto come ente temporaneo e soltanto successivamente trasformato in una colossale *holding* pura detentrica dei pacchetti azionari delle cosiddette finanziarie *non-operating* di settore (FINMARE, FINELETTRICA, STET, etc...) ³⁸⁶. Ed è quanto verificatosi in Sicilia nel momento in cui l'esperimento SOFIS, scaturito dalle pulsioni ideologiche dei futuri artefici del “*milazzismo*” e dalle sollecitazioni politiche promananti dalla fronda autonomista sollevatasi entro i ranghi locali della Democrazia Cristiana ³⁸⁷, si frantuma contro l'ostinazione di voler mantenere ad ogni costo le partecipazioni azionarie nelle imprese finanziate.

Il tradimento della funzione eminentemente sistemico-propulsiva assegnatole dal legislatore regionale trasforma presto la SOFIS in un pachiderma societario totalmente anchilosato in operazioni surrettizie (in quanto non contemplate dalla sua *mission* originaria) di risanamento di realtà produttive in pieno dissesto. Ciò induce l'amministrazione regionale a correre ai ripari, sperimentando su scala locale la figura dell'ente economico con funzioni di salvataggio mediante l'istituzione dell'Ente siciliano per la promozione industriale.

Dopo appena dieci anni di operatività la SOFIS è spedita in soffitta e con essa il modello di ente in forma societaria con funzione di catalizzazione di determinati processi economici, il quale viene soppiantato da un modulo a struttura corporativa che, tuttavia, non abbraccia il codice organizzativo della società per azioni.

L'ESPI va ad affiancarsi, dando così forma alla triade degli enti economici regionali, all'Ente minerario siciliano e all'Azienda Asfalti siciliani, espressioni rispettivamente del modello di ente pubblico con funzione propulsiva del settore minerario e del modello di ente pubblico imprenditore nell'ambito territoriale ibleo.

³⁸⁶ Per una limpida radiografia della metamorfosi dell'Istituto da ente temporaneo a realtà economico-finanziaria permanente cfr. G. STAMMATI, *Il problema dell'IRI nell'economia italiana*, in *Giornale degli economisti e Annali di economia*, 1947, 43; P. SARACENO, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale- IRI- vol. III, Origini, ordini e attività svolte*, Torino, 1956.

³⁸⁷ L'operazione “Milazzo”, innescata dal primo episodio in assoluto di rottura del fronte cattolico, costituisce un (ancora oggi) attraente esempio di isolamento del centro politico (la famosa quanto vituperata Palude di giacobina memoria) favorito dalla convergenza delle ali estreme in nome dell'autonomismo più esasperato. Quella che viene sin da subito etichettata come una portentosa rivolta siciliana al centralismo romano (assimilabile ad una sorta di palingenesi del Movimento per l'Indipendenza della Sicilia capeggiato da Andrea Finocchiaro Aprile) si traduce nella formazione di un esecutivo, presieduto dall'ex democristiano Silvio Milazzo, a trazione USCS (Unione Siciliana Cristiano Sociale, il cui segretariato politico è retto da Francesco Pignatone, futuro presidente dell'ESPI e commissario straordinario degli enti economici) e con l'appoggio parlamentare di socialisti, comunisti e missini. Il sostegno garantito dal ceto industriale siciliano a tale manovra è pressoché totale, in quanto il nuovo corso politico non lambisce minimamente l'idea di un corteggiamento del sistema di partecipazioni statali, preferendo piuttosto puntare sulle potenzialità offerte dal tessuto economico locale e sull'azione galvanizzatrice della neoistituita SOFIS.

La panoramica dell'ordito economico siciliano è definitivamente assestata dalla l.r. 1973/50, con la quale il legislatore consacra positivamente la vocazione di propulsione e di attuazione della programmazione regionale dei tre enti. Ciò non comporta, d'altronde, che tale allineamento sui binari della pianificazione svilisca *astrattamente* lo spirito *causale* pulsante nelle corde delle tre realtà pubblico-economiche operanti nel panorama locale, nella misura in cui- come già argomentato nel paragrafo precedente- la funzione propulsiva può animare indistintamente l'oggetto sociale di un ente con funzioni di salvataggio (ESPI) o di un ente con funzioni prettamente imprenditoriali (AZASI).

Quanto è stato denunciato nelle pagine precedenti in ordine al ravvisato fenomeno di snaturamento dell'*imprinting* imprenditoriale della stessa AZASI è il frutto, invece, di un processo politico *concreto* innescato per fronteggiare i disastri esplosi nella gestione delle varie società controllate e volto a diluire i connotati caratterizzanti di ciascuna di queste tre realtà nel *genus* dell'ente con funzioni di implementazione della programmazione economica.

Le conseguenze di questa delicata evoluzione, soprattutto con riferimento all'esperienza dell'ente modicano, sono state tratteggiate nelle pieghe del precedente paragrafo. In questa fase dell'indagine si può soltanto aggiungere che la *mission* dell'ESPI, replicata di lì a poco dal legislatore nazionale nella GEPI S.p.A., non può definirsi (a differenza di quanto può dirsi di quella dell'AZASI) prettamente imprenditoriale, ragion per cui un'assimilazione per via legislativa di entità differenti non soltanto non si rivela appropriata ma comporta persino il rischio, puntualmente tradottosi in realtà, di annichilire le peculiarità di ciascuna mediante l'assorbimento dell'una nell'altra.

In altre parole, la dispersione della lucratività nello statuto fenomenologico dell'AZASI non sarebbe altro che il frutto di una fagocitosi, ispirata da contingenti avvolgimenti politici, del modello di ente regionale *imprenditore* da parte del modello di ente regionale con funzioni economiche propulsive e di salvataggio (cui il paradigma della lucratività- è stato precisato- non si attaglia, essendo più che sufficiente il ricorso al criterio dell'obiettivo economicità).

Da quanto osservato si può dedurre che la categoria dell'ente con funzioni di propulsione, nella sua inestinguibile incandescenza e trasversalità, si rivela, da un lato, suscettibile di parcellizzazione in varie sottospecie (*Financial Company*, finanziaria di salvataggio, ente finalizzato agli obiettivi della programmazione economica) e, dall'altro,

in grado di permeare (e, in certi frangenti- come si è appurato- snaturare) la dimensione *causale* di enti pubblici imprenditori *stricto sensu* (con tale sintagma indicando- giova ribadirlo- gli enti deputati dalla legge all'esercizio, anche in via diretta, di una determinata attività imprenditoriale di produzione di beni e servizi) e di moduli con prerogative inibitrici di determinati processi economici (cui comunemente pertiene la detenzione di compendi azionari di minoranza). E, del resto, risulta difficile non intravedere anche nella realtà fenomenologica dell'AZASI la funzione di attuazione di un disegno politico-economico ben definito quale è quello dell'industrializzazione dell'indotto ibileo.

Diventa allora determinante comprendere fino a che punto il compito di implementare le direttive dettate dagli organi tutori non frantuma in mille pezzi il delicato equilibrio dialettico tra fine di lucro e *munus publicum* sul quale si regge l'impalcatura teorica del modello di ente pubblico imprenditore.

L'unico versante non lambito dalla trasversalità categoriale dell'ente con funzione di propulsione resta, pertanto, quello occupato dalle aziende di erogazione e dalle società *in house*, la cui consistenza teleologica è condensata nel soddisfacimento di bisogni di carattere non industriale e non commerciale³⁸⁸. In questo steccato, difatti, non è ravvisabile alcun bisogno di galvanizzazione di un determinato settore o ramo economico, atteso che i moduli organizzativi adottati dal legislatore allo scopo di erogare servizi riflettenti esigenze di carattere generale non rappresentano altro che mere articolazioni interne dell'ente pubblico di pertinenza, inidonee peraltro- chiosando l'ordito motivazionale delle più recenti sortite giurisprudenziali- ad atteggiarsi alla stregua di entità distinte dall'amministrazione che ne esercita il controllo³⁸⁹.

Sulle orme di quanto rimarcato emerge apertamente che l'iniziativa economica pubblica di stampo promozionale interseca il piano della lucratività solo quando funge da involucro agli enti imprenditori (AZASI) e agli enti deputati al finanziamento di imprese

³⁸⁸ Sulla rilevanza del sintagma *bisogno non industriale/commerciale* ai fini dell'enucleazione della fattispecie, ontologicamente inconsistente, dell'organismo di diritto pubblico in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture cfr. § 7.2 del secondo capitolo, nel cuore del quale sono ripercorse in chiave critica le viscose (in quanto foriere di insidiosi equivoci) dinamiche della dialettica interordinamentale relative alle presunzioni giuseconomiche attraverso cui la giurisprudenza più spiccatamente *market friendly* è solita risalire alla non-industrialità/commercialità del bisogno soddisfatto dall'ente pubblico.

³⁸⁹ La tematica evocata, sul nucleo della quale si è stratificata una mole impressionante di disquisizioni dottrinali e di ricostruzioni giurisprudenziali, rappresenta una delle questioni più attuali e dibattute nella inquieta cornice dell'affidamento dei servizi pubblici locali. Cfr., *amplius*, § 7.2. del secondo capitolo, nelle pieghe del quale si è avuto modo, nel quadro delle intersezioni tra *ius singulare* e *ius commune* in seno allo statuto fenomenologico delle società pubbliche in senso moderno, di passarne in rassegna, non senza esprimere alcuni dubbi con riferimento ai più originali sentieri interpretativi orientati in senso critico alla (ormai) consolidata linea pretoria, gli sviluppi ermeneutici più recenti.

private³⁹⁰, restando avvinta al paradigma dell'obiettiva economicità allorquando, invece, incrocia lo spirito *causale* degli enti con funzioni di salvataggio e di mera attuazione della programmazione economica varata a livello politico.

Non va al contempo trascurato, d'altronde, che nello scenario siciliano la generale previsione contenuta negli artt. 26 e 27 della l. r. 1973/50, che autorizza i tre enti economici a concedere anticipazioni sui mutui già deliberati dagli istituti di credito o garanzie fideiussorie alle società collegate, consente di qualificare tale attività, sebbene ausiliaria rispetto a quella di promozione economica finalizzata agli obiettivi della pianificazione regionale e pur sempre inscrivibile nella cornice di un'organizzazione molecolare³⁹¹ quale è quella rappresentata dalla *holding*³⁹², come imprenditoriale a tutti gli effetti e, consequenzialmente, assoggettabile al paradigma della lucratività.

Siamo certamente consapevoli del fatto che una simile ricostruzione, per quanto innovativa, è agevolmente aggredibile almeno nella parte in cui potrebbe apparire come un infelice tentativo di attrarre alla monade dell'imprenditorialità (e, di riflesso, alla stagione delle finanziarie regionali) realtà come l'ESPI e l'EMS che, a differenza dell'AZASI, a tale inquadramento *causale*, soprattutto in ragione delle finalità istituzionali affidategli, non sembrano agevolmente riducibili. Tuttavia, proprio sull'onda di tale suggestione ermeneutica cercheremo di delimitare, avendo cura di non smarrire il filo rosso al quale abbiamo annodato la parabola storico-giuridica dell'azienda modicana, il *limes* che separa gli statuti fenomenologici dei tre enti economici siciliani.

³⁹⁰ È incontrovertibile, del resto, che siffatta attività, esercitata professionalmente, valga a qualificare simili enti come imprenditori ai sensi dell'art. 2082 c.c., rintracciandosi in essa- come abbiamo già avuto modo di argomentare nelle pagine dedicate alla fenomenologia del pubblico nel tessuto economico- un'autentica prestazione di *dare* o *consegnare* finalizzata allo scambio dei beni. Cfr. F. GALGANO, *Diritto commerciale. Le società*, cit., 58 e S. PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, cit., 14.

³⁹¹ L'icastico inciso è riproposto, sulla scia delle suggestioni dottrinali promananti dall'esperienza transalpina, da F. D'ALESSANDRO, *Il diritto delle società dai battelli del Reno alle navi vichinghe*, in *Foro it.*, 1988, V, 49.

³⁹² Sul tema dell'eventuale estraneità all'oggetto sociale delle fideiussioni prestate da ciascun ente alle proprie collegate nell'ottica di un interesse, mediato ed indiretto, ipostatizzato in quello del gruppo cfr. Cass. Civ., 3150/1976, in *Riv. dir. civ.*, 1978, II, 220, con nota di FERRI, *Garanzia per debito altrui, pagamento di debito altrui e atti estranei all'oggetto sociale*; nonché Cass. Civ., 8159/2000, in *Società*, 2000, 1187. La problematica intercetta la speculazione teorica attinente allo smascheramento delle "false liberalità", operazioni giuridiche preordinate al soddisfacimento di un determinato interesse economico e prive, pertanto, di intenti puramente liberali. Cfr., al riguardo, il ricco volume di A. GALASSO- S. MAZZARESE (a cura di), *Il principio di gratuità*, Milano, 2008, ove si gettano le fondamenta di una trasversale sistematizzazione sul crinale della teoria generale e delle discipline speciali, dal plesso normativo fallimentare (L. NIVARRA, *Le mobili frontiere della gratuità: revocatoria fallimentare*, ivi, 107) a quello delle relazioni familiari e degli atti di disposizione del proprio corpo (R. ALESSI, *La gratuità nel diritto delle persone e delle relazioni familiari*, ivi, 483; M. C. VENUTI, *Atti di disposizione del corpo e principio di gratuità*, ivi, 285).

3. La progressiva ed inesorabile contaminazione della fisionomia *causale* dell'AZASI innesca una complessa metamorfosi funzionale le cui sfumature esigono una rigorosa decrittazione sulla scia della quale poter solcare una netta demarcazione rispetto all'orizzonte occupato dall'ESPI e dall'EMS.

Il postulato dal quale intendiamo adesso muovere è enunciativo, pertanto, di una digressione dell'identità giuridica dell'AZASI dallo spettro dell'ente pubblico imprenditore a quello, più rarefatto, della *holding* operativa in mano pubblica. Emerge, quindi, la necessità di sistematizzare la variegata realtà in cui gravitano i tre enti economici, i quali, sebbene cinti da un avvolgente collante teleologicamente marcato dalla programmazione regionale, ostentano connotati irriducibili ad un comune denominatore o, mutuando un approccio più logicista, ad un involucro categoriale unificante.

Va sin da subito rimarcato, a scanso di equivoci concettuali, che la poderosa operazione d'inscatolamento del patrimonio pubblico, sublimatasi storicamente nel conferimento di risorse in appositi fondi di dotazione di enti a struttura corporativa e istituzionale o nell'assunzione di partecipazioni maggioritarie e minoritarie in società di capitali³⁹³, assume sembianze variabili in relazione allo scopo che l'impresa pubblica intende perseguire³⁹⁴. Così, è inevitabile che la funzione di salvataggio, classificabile alla stregua di *species* del più ampio formante propulsivo, si esprima pienamente attraverso la fisionomia della *holding*, la quale rispecchia il modulo più rispondente alle esigenze gestionali proprie di enti deputati ad offrire assistenza tecnica ed economica a realtà produttive claudicanti o in pieno dissesto.

³⁹³ Orizzonte storico-giuridico evocativo del contenuto concettuale del sintagma "*partecipazioni statali*", il cui perimetro definitorio può senz'altro esser ricalcato, per analogia, sul piano delle "*partecipazioni regionali*". Ed infatti, l'incidenza sul sistema economico locale dell'azione dei pubblici poteri in Sicilia si estrinseca in un primo momento attraverso la creazione di enti a struttura istituzionale o corporativa (ESPI, EMS e AZASI ne costituiscono l'oggettivizzazione più compiuta) ed in un secondo momento, nel corso di quella che abbiamo icasticamente etichettato come la Seconda Repubblica della Regione imprenditrice (inaugurata dalla soppressione e dalla consequenziale liquidazione dei tre enti economici regionali), mediante l'assunzione di partecipazioni- prevalentemente maggioritarie- nel capitale di numerose società per azioni, realtà giuridiche il cui codice organizzativo, se da un lato non garantisce- per ragioni essenzialmente *strutturali* (esistenza di *shareholders* più o meno influenti e, conseguentemente, filiera decisionale più difficilmente pilotabile dall'azionista pubblico) - la medesima pregnanza sul tessuto produttivo in termini di propulsione industriale, dall'altro assicura senz'altro una maggiore elasticità e reattività sul mercato di riferimento.

³⁹⁴ Come nitidamente illustrato da G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, cit., 291, lo scopo raffigura il significato istituzionale dell'ente. Altro non è, insomma, che la *causa* del modulo predisposto dal legislatore al fine di appagare un determinato bisogno o di soddisfare uno specifico interesse. Insieme con l'oggetto e con l'organizzazione, veri e propri significanti entro l'involucro dei quali si sviluppa il dinamismo causale dell'ente, esso completa la triade degli indici di valutazione normativa del fenomeno associativo. Cfr., in quest'ottica, G. FERRI, *Le società*, cit., 7.

E del resto, la finanziaria di salvataggio, la cui immagine è perfettamente riflessa nella morfologia dell'ESPI (a livello locale) e della GEPI (su scala nazionale), non si sostituisce alle società nel cui capitale irrompe per svolgere direttamente attività imprenditoriale, ma si limita semmai a risanare i bubboni di determinati settori-chiave (quali sono in Sicilia siderurgico e chimico³⁹⁵) per il rilancio ed il successivo consolidamento industriale.

Ne deriva dunque, come già accennato, la sostenibilità di una ricostruzione del segmento *causale* di tali enti sulle ondulazioni del criterio di obiettiva economicità della gestione, dal momento che essi non sono concepiti per conseguire un lucro, ma per far sì che aziende non più in grado di realizzarlo possano tornare a farlo.

L'assunto appena enunciato spazza perfettamente, a nostro avviso, il raggio delle considerazioni spendibili sullo spettro fenomenologico dell'ESPI, il più imponente ente regionale di salvataggio attivo sul panorama nazionale. L'ancoraggio al criterio dell'economicità e la pacifica inclinazione funzionale al risanamento ne colorano intensamente lo scopo, ossia il fine per il quale è stato istituito dal legislatore regionale, al quale è- giova ribadirlo- totalmente estranea ogni attività volta alla produzione di ricchezza³⁹⁶.

Si potrebbe semmai affermare, con una buona dose di inventiva, che la ricchezza prodotta dalla *holding* di salvataggio si scioglie nell'esito positivo scaturente dall'opera di risanamento e di riassetto delle aziende rilevate. Tuttavia, è senz'altro evidente che tutto questo non equivale affatto ad un lucro in senso tecnico.

È appena il caso di osservare, seppur sommariamente (considerato che scandagliare in modo adeguato l'argomento richiederebbe uno sforzo ricostruttivo inconferente al tenore della nostra ricerca), che l'omogeneità funzionale tra ESPI e GEPI è più apparente che reale, almeno nella misura in cui nello statuto del primo- la cui impalcatura, non inopinatamente, è stata definita nelle pagine precedenti ampia ed ariosa-

³⁹⁵ Cfr. G. LA LOGGIA, *Intervento al Consiglio generale della Sicindustria, cit.*; nonché, *amplius* e con interessanti ragguagli dottrinali sul tema del delicato equilibrio tra pubblico e privato contro l'orizzonte dello sviluppo industriale, A. TUTINO, *Problemi dell'industrializzazione della Sicilia, cit.*, 120.

³⁹⁶ Traslando in chiave interdisciplinare le coordinate interpretative evocate nel corpo del testo, sembra tutt'altro che inopportuno porre in risalto che i connotati *funzionali* di una finanziaria permanente di salvataggio come l'ESPI traspaiono anche dal fatto che il contratto collettivo di lavoro applicato ai propri dipendenti, ossia quello del comparto bancario, è sicuramente più "neutro" di quello, inerente invece al settore minerario, vigente nei ranghi di EMS ed AZASI.

manca una chiara allusione normativa all'obbligo di ricollocare sul mercato le partecipazioni delle società ristrutturate³⁹⁷.

Alla luce del lavoro analitico svolto sui testi legislativi e statutari nonché sulle pieghe della sterminata mole documentale prodotta dagli organi dell'ente, possiamo concludere che la formula sperimentata dal legislatore siciliano mediante l'istituzione dell'ESPI riecheggia la figura, senza dubbio tributaria della precedente stagione di interventismo regionale vissuta all'insegna della SOFIS, di una finanziaria di salvataggio strutturalmente permanente. L'assetto prescelto risente con molta probabilità delle condizioni di grave depressione (soprattutto ove s'instauri un raffronto con la porzione settentrionale della penisola) in cui versa il sistema economico siciliano e dell'assenza nel panorama locale di finanziarie permanenti quali sono quelle incastonate nel sistema delle partecipazioni statali.

Al netto di queste precisazioni, che restituiscono l'immagine dell'ESPI come il prodotto giuridico di una *commixtio* in salsa siciliana di IRI e GEPI, si può desumere che la variante di *holding* adatta all'espletamento di funzioni di salvataggio è chiaramente quella operativa, *habitus* giuridico che consente alla capogruppo di espletare una pervasiva attività d'indirizzo delle linee gestionali delle controllate attraverso operazioni di finanziamento e di assistenza logistica.

Non è ovviamente opportuno in questa sede ripercorrere i tratti salienti della disciplina codicistica in materia di direzione e coordinamento di società, in quanto, da un lato, si tratta di una tematica sulla quale la meditazione dottrinale e giurisprudenziale ha riversato contributi complessivamente esaustivi e, dall'altro, torna utile alla nostra indagine esclusivamente per tentare una sistematizzazione della galassia normativa nella quale gravitano i tre enti economici regionali³⁹⁸. È appena sufficiente notare che l'assenza di una definizione positiva del gruppo d'imprese non soltanto è sintomatica di

³⁹⁷ Il che, come più volte osservato, costituisce il tratto distintivo (almeno nelle intenzioni del legislatore al momento dell'approvazione della legge istitutiva) della GEPI rispetto alle finanziarie permanenti già operanti nel tessuto economico nazionale. Come è noto, la finanziaria, inizialmente concepita come ente di pronto intervento, assumerà negli anni le sembianze di un vero e proprio ambulatorio in cui depositare schiere di lavoratori collocati in cassa integrazione straordinaria. Sterminata la proliferazione giornalistica sul tema: cfr., per un interessante spaccato della società al tramonto degli anni ottanta, F. SAULINO, *Sono troppi i salvataggi delle aziende in fallimento*, in *La Repubblica*, 14 ottobre 1987.

³⁹⁸ La letteratura settoriale, specialmente all'indomani della riforma del diritto societario varata nel 2003, ha assunto proporzioni realmente imponenti. Cfr., a seguito dell'innesto normativo, A. PATTI, *Artt. 2497- 2497 sexies, cit.*, 239; C. ANGELICI, *La riforma delle società di capitali*, Padova, 2006, 189; G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. Diritto delle società*, Torino, 2012, 280; per il panorama pre-riforma cfr. invece, con il consueto afflato sistematico, P. JAEGER, *Considerazioni parasistematiche sui controlli e sui gruppi*, in *Giur. comm.*, 1994, 476; B. LIBONATI, *Responsabilità nel e del gruppo (Responsabilità della capogruppo, degli amministratori, delle varie società)*, in AA.VV., *I gruppi di società*, Milano, 1996, 1489; F. GALGANO, *I gruppi di società*, in *Le società* diretto da Galgano, 2001, 140.

quel fenomeno quasi compulsivo di slittamento dell'intero plesso rimediale civilistico sul piano della responsabilità³⁹⁹, ma è anche emblematica del fatto che la veste di *holding* può attagliarsi indistintamente ad impalcature societarie più o meno complesse.

E difatti, l'incandescente dinamica evolutiva del tessuto economico, industriale e sociale impone l'adozione di moduli operativi variegati e polivalenti che non possono certamente esser ingessati, come saggiamente avvertito dal legislatore della riforma del diritto societario⁴⁰⁰, in ipostatizzazioni definitorie di matrice positiva.

Tuttavia, la necessaria conformazione strutturale dell'ente con funzioni di salvataggio al codice organizzativo del gruppo d'impresa reca con sé l'inconveniente, soprattutto con riferimento all'oggetto sociale eccessivamente dilatato dell'ESPI, di una deleteria diversificazione del suo raggio operativo. Ed infatti, l'originaria *mission* di ristrutturazione nonché di coordinamento delle attività industriali e delle infrastrutture civili siciliane non stenta a degenerare nell'arco di pochi anni in un'irruzione letteralmente tentacolare nel capitale di società operanti nei più svariati settori (dalla meccanica all'edilizia, dall'alimentare al tessile sino all'abbigliamento).

Ripercorrere i momenti più significativi dell'espansionismo imprenditoriale praticato dall'ESPI non si rivela, come è semplice intuire, un'impresa analitica di poco momento, ragion per cui è essenzialmente infruttuoso, se non dispersivo, incanalare l'attenzione su questo snodo focale, specialmente ove si rifletta sul fatto che il nocciolo della ricerca è costituito dall'esperienza dell'AZASI. Occorre tener presente, però, che

³⁹⁹ La spirale sistemica evocata, volutamente definita compulsiva, è il portato di un'evoluzione vorace ed impietosa del sistema di "economia sociale" innestato nei gangli del tessuto eurounitario, il cui dogma inviolabile è scandito nell'imperativo della celerità degli scambi e dell'istantaneità della contrattazione (al quale ovviamente mal si attagliano apparati rimediali incentrati sul meccanismo di tutela costitutiva-recuperatoria). La rottura dell'equilibrio osmotico e la correlativa sovrapposizione tra *actio in rem* e *actio in personam* caratterizzano il nuovo corso del diritto privato contemporaneo, sempre più sbilanciato verso forme di tutela informate alle regole di responsabilità. Il trend appena tratteggiato ha investito anche i rivoli più freschi del diritto societario riformato, come testimonia l'accennata conformazione della disciplina dettata dal legislatore in materia di direzione e coordinamento di società. Ripercorrendo idealmente quanto è stato autorevolmente e diffusamente evidenziato (A. DI MAJO, *Le tutele contrattuali*, Torino, 2009, *passim*), si può senz'altro argomentare che l'attrazione fatale verso l'universo della responsabilità è anche il frutto di una (ormai quasi compiuta) anglicizzazione di numerosi istituti della prassi commerciale europea. Ed è noto, del resto, che la *machinery* anglosassone predilige un sistema di tutela civile dei diritti consacrato alle regole di responsabilità, in quanto innegabilmente più idoneo ad evitare che la filiera produttiva possa incepparsi a seguito dell'esperimento (da parte del consumatore o del piccolo/micro imprenditore) dei tradizionali rimedi di derivazione romanistica. La letteratura in materia è vertiginosamente sconfinata, ragion per cui appare inopportuno rinviare soltanto ad alcuni dei numerosissimi contributi accumulatisi nell'arco dell'ultimo ventennio. Cfr. dunque, in chiave eminentemente sinottica, R. ALESSI (a cura di), *La vendita dei beni di consumo*, Milano, 2005; C. CASTRONOVO- S. MAZZAMUTO, *Manuale di diritto privato europeo*, Milano, 2007; S. MAZZAMUTO, *Il contratto di diritto europeo*, Torino, 2012; F. PIRAINO, *Adempimento e responsabilità contrattuale*, Napoli, 2011. L'oblio definitorio è, invece, decifrato, in chiave ideologicamente più neutra, da C. ANGELICI, *op. cit.*, 210 alla luce della centralità assegnata dal legislatore al piano dinamico dell'attività (e non dei singoli atti, sul tessuto dei quali, del resto, l'applicazione delle regole di validità- come scandita nell'ordito dell'art. 2377 c.c.- non produce alcun fenomeno distorsivo) di direzione e coordinamento.

⁴⁰⁰ Cfr., proprio in questo senso, § 13 della relazione allo schema del d.lgs. 2003/6.

l'esigenza eminentemente politica di generare economie esterne volte all'attecchimento di realtà produttive che forniscano beni e servizi di base o strumentali non può degradare a strumento di "colonizzazione" di imprese, se non altro perché non si rivela sorretta da uno specifico interesse pubblico.

Nel momento in cui questo fenomeno prende forma, non soltanto l'ente con funzioni di salvataggio infrange il suo statuto fenomenologico, ma finisce per rendersi artefice di un'aberrazione concorrenziale che è l'esatto contrario del postulato giuridico-economico sulla base del quale è fondata la sua operatività. Come già rimarcato, invero, l'ente con funzioni industriali di assistenza tecnica e finanziaria e, più in generale, l'ente cui i pubblici poteri affidano compiti di pura propulsione del tessuto economico devono limitarsi a stimolare i settori merceologici non valorizzati da un soddisfacente flusso di investimenti privati, non potendo assolutamente assumere la veste di operatori di mercato in grado di polverizzare la reattività delle piccole e medie imprese.

In altre parole, le piattaforme *causali* dell'ente con funzioni meramente propulsive e dell'ente pubblico imprenditore non dovrebbero mai evocare l'immagine di due piani secanti, attesa la totale estraneità all'oggetto sociale del primo di qualunque aspettativa di utili che, invece, anima lo spirito dell'impresa pubblica preordinata, come tale, alla produzione. Nel caso in cui si verifichi una commistione di questi connotati funzionali, sembra possibile ipotizzare anche per una realtà come quella rappresentata dall'ESPI ciò che in passato è stato congetturato con riferimento alla GEPI⁴⁰¹: si potrebbe cioè ritenere che l'allineamento fenomenico dell'ente con funzioni di salvataggio a quello con funzioni strettamente produttive integri una situazione di mercato censurabile dalle istituzioni comunitarie nonché crei i presupposti per l'esperimento di un'azione per concorrenza sleale causata dai vantaggi goduti dalle società foraggiate con provviste pubbliche.

Le refluenze degli interventi propulsivi dei poteri pubblici sul versante concorrenziale generano fenomeni sussultori non indifferenti, soprattutto nel momento in cui l'ente con funzioni di salvataggio comincia a gravitare attorno ad una politica gestionale orientata al consolidamento di un ruolo attivo nell'orizzonte del mercato nel quale è chiamato ad operare. Se ne inferisce che il carattere centrale dello statuto

⁴⁰¹ Alludiamo alla pionieristica intuizione di G. VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, cit., 310, il quale schiude uno scenario del tutto inedito alla giurisprudenza dell'epoca, poco incline a riconnettere al fenomeno della concorrenza sleale la violazione di atti amministrativi quali sono quelli d'indirizzo emanati dal CIPE. Con particolare riguardo alla dimensione siciliana, va osservato che l'ESPI non è soggetto al medesimo penetrante controllo politico cui sono sottoposti gli enti della galassia delle partecipazioni statali (pur non mancando dubbi sull'efficacia e sulla praticabilità di tale forma di vigilanza: cfr., ad esempio, verbale V Commissione Senato della Repubblica, seduta del 26 gennaio 1971, 10), di talché la sua pregnante esposizione nell'orizzonte economico locale non soltanto non è contrastata dagli organi tutori regionali, ma risulta anche agevolata da una classe politica compiacente ed avvezza alle più odiose pratiche di clientelismo.

fenomenologico della finanziaria di soccorso è rappresentato proprio dalla *temporaneità*, e ciò in quanto la sua vocazione funzionale si esaurisce quando l'impresa o il gruppo di imprese cui ha prestato assistenza tecnica ed economica raggiungono la soglia dell'equilibrio produttivo.

Non appena la linea d'azione dell'ente pubblico si spinge oltre il limite di questo *break even point*, non soltanto gli elettroni del suo nucleo causale collassano, ma si innesca una spirale aberrante dello spettro di mercato di volta in volta interessato. Un simile scenario riflette compiutamente l'esperienza dell'ESPI, il quale da incubatrice di realtà produttive in pieno dissesto si è presto trasfigurato, sull'onda lunga di una politica di investimenti supportata dalle generose fonti di approvvigionamento regionale, in protagonista incontrastato del panorama economico locale.

La mutazione genetica accennata sottende un disegno politico-economico tutt'altro che diradato, le cui venature risaltano nel loro nitore se illuminate attraverso considerazioni di ordine più ideologico che giuridico. Non è un caso, del resto, che la regione tematica degli studi sull'impresa pubblica e sulla nazionalizzazione di determinati segmenti produttivi prenda quasi sempre le mosse da un'analisi eziologica di matrice ideologica prima ancora che economica⁴⁰².

La strada del salvataggio e del soccorso al capitale privato agonizzante si rivela, a nostro modo di vedere, nettamente alternativa ai variegati vortici di nazionalizzazione delle principali realtà economiche del tessuto produttivo. Anzi, il dogma mistico⁴⁰³ sul quale è inalveata questa linea di politica economica fa leva sulla presunta inidoneità del moto colonizzatore delle imprese private ad innescare un duraturo e genuino processo di sviluppo.

L'ente con funzioni di propulsione industriale tradisce, dunque, l'immagine di una scrittura cifrata in cui nella rigida bipartizione tra politiche di stampo socialista e approcci di marca liberista si insinua, spezzando un monolite ideologico ormai definitivamente tramontato con il secolo breve, una concezione (di cui l'esperienza siciliana- per merito, ironia della sorte, della cronica stagnazione che ne affligge la fertilità economica- rappresenta obiettivamente un laboratorio pionieristico) di governo delle dinamiche di mercato da parte dei pubblici poteri non intrusiva (e cioè finalizzata al definitivo

⁴⁰² Cfr., sulla scia di tale approccio metodologico, D. BOS, *Public enterprise economics*, Amsterdam, 1986, 25; J. BACKHAUS, *Ökonomik der partizipativen Unternehmung I*, Tübingen, 1979; R.A. McCAIN, *A theory of codetermination*, in *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 40, 65-90.

⁴⁰³ L'icastica espressione è estrapolata dalle riflessioni svolte da D. BOS, *op. cit.*, 26.

trasferimento dell'impresa dalla monade privata a quella pubblica) ma, appunto, conservativa del capitale⁴⁰⁴.

Va al contempo osservato, tuttavia, che la limpidezza di un simile assioma ideologico- volto in definitiva, come potrebbero contestare gli studiosi più critici nei confronti dello stadio attuale del capitalismo⁴⁰⁵, alla manutenzione di un sistema economico alternativo a quello scaturente da una massiccia statalizzazione (che il più delle volte- è appena il caso di rimarcarlo- è però ritmata dalla teorica del riformismo bernsteiniano)- sconta un significativo divario con la dimensione empirica cui si intende applicarlo, ossia con le reali condizioni del tessuto economico siciliano dagli anni cinquanta sino al giorno d'oggi. È innegabile, infatti, che la disastrosa situazione dell'economia locale non abbia agevolato una rapida operazione di risanamento delle aziende private e, a stretto giro, una puntuale dismissione delle partecipazioni temporaneamente assunte nel loro capitale sociale, finendo per determinare, in buona sostanza, una presenza permanente (e per certi versi ingombrante) della mano pubblica nell'assetto proprietario e gestionale dei principali raggruppamenti industriali presenti sul territorio.

Se ne può pertanto desumere che anche il paradigma operativo dell'ESPI è scandito non tanto dalle coordinate di postulati teorici orditi sulle trame di disposizioni statutarie difficilmente imbrigliabili a livello interpretativo quanto dalle dinamiche contingenti del contesto economico e sociale nel quale spiega il suo raggio d'azione.

L'allestimento di un apparato di sostegno e di assistenza al sistema economico regionale può rivelarsi- ove la classe politica non ne snaturi le linee ispiratrici- tutt'altro che foriero di alterazioni del paradigma concorrenziale, poiché intervenire per permettere alle imprese decotte di tornare in attivo evita, da un lato, nefasti (in quanto difficilmente governabili) fallimenti del mercato e, dall'altro, consente alle autonomie locali di emanciparsi dalle tradizionali e poco efficaci politiche nazionali di galvanizzazione delle aree depresse.

L'inadeguatezza dei canali d'intervento calibrati sulla leva fiscale e creditizia e sull'obbligo imposto agli enti di gestione delle partecipazioni statali di destinare una consistente fetta delle proprie risorse agli investimenti nel Mezzogiorno è avvedutamente

⁴⁰⁴ Il retaggio politico-economico prigioniero della bipartizione manichea socialismo/capitalismo *vel* nazionalizzazione/privatizzazione impregna la maggior parte dei contributi scientifici in materia. Cfr., con particolare riferimento al significativo processo di nazionalizzazione avviato in Francia nel corso degli anni ottanta, J. DELORS, *The decline of French planning*, in S. Holland, ed., *Beyond capitalist planning* (Basil Blackwell, Oxford), 9.

⁴⁰⁵ Cfr., per tutti, L. NIVARRA, *Diritto privato e capitalismo. Regole giuridiche e paradigmi di mercato*, Napoli, 2010.

denunciata dalla letteratura straniera che sino alla metà degli anni sessanta si è condensata sul tema. Si è osservato, difatti, che l'inoffensività dell'arsenale sprigionato dalle istituzioni nazionali per sollecitare il decollo produttivo delle regioni meridionali è riconducibile ad una bulimica iniezione di capitali priva di un supporto programmatico elaborato a livello locale⁴⁰⁶, il cui principale effetto collaterale si traduce nel distogliere, contribuendo ad incrementare il gap di competitività del sistema economico nazionale sui mercati internazionali, le *holdings* statali dall'esplorare le frontiere economiche più avanzate⁴⁰⁷.

Il modello rappresentato dall'ESPI offre, pertanto, un efficace antidoto alle indiscriminate e disomogenee *guidelines* di sviluppo industriale, almeno nella misura in cui- al netto delle distorsioni gestionali e politiche che l'hanno tramutato in una tentacolare finanziaria permanente divoratrice di risorse pubbliche- agisce in via diretta sull'apparato produttivo entro i confini del quale il legislatore regionale ha incardinato la sua operatività, avvalendosi della competenza e dell'esperienza di un management maggiormente preparato- almeno in linea teorica- ad affrontare le problematiche peculiari di un tessuto economico come quello siciliano.

Il tracollo di quest'originale esempio di rilancio e di galvanizzazione imprenditoriale su scala locale⁴⁰⁸ affonda le sue radici non soltanto nell'intollerabile quanto conclamato fenomeno di *overmanning* intriso del peggior retaggio clientelare, già scandagliato nelle ben più ridotte dimensioni del gruppo AZASI, ma anche e soprattutto nella mancanza- a differenza di quanto avvenuto, ad esempio, oltralpe⁴⁰⁹- di efficaci ed

⁴⁰⁶ L'inidoneità di un simile approccio di politica industriale, l'assoluta mancanza di una rete di *economie di scala* in grado di render fruttifera la massiccia dose di investimenti varati dal governo centrale e l'inesperienza mostrata dal management dei colossali enti di gestione delle partecipazioni statali nel confrontarsi con più piccole realtà imprenditoriali sono evidenziate da M. V. POSNER- S. J. WOOLF, *Italian Public Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1967, 111.

⁴⁰⁷ Cfr. V. A. LUTZ, *Italy. A study in economic development*, London, 1962; M.V. POSNER- S. J. WOOLF, *Italian Public Enterprise*, cit., 4.

⁴⁰⁸ La valorizzazione teorica dei profili funzionali dell'ente con finalità propulsive costituisce il principale piano argomentativo sul quale si articolano le riflessioni della maggioranza degli studiosi stranieri, soprattutto di cultura anglosassone. Cfr., oltre ai lavori già menzionati, anche G. H. HILDEBRAND, *Growth and Structure in the Economy of Modern Italy*, Harvard, 1966. Il fermento scientifico maturato nel pieno degli anni sessanta sul tema delle partecipazioni statali scaturisce essenzialmente dal fatto che proprio in quel periodo nel Regno Unito l'esecutivo a trazione laburista vara un ambizioso piano di modernizzazione dell'apparato industriale nazionale, il cui perno operativo è incardinato in un ente (*Industrial Reorganisation Corporation*) palesemente ispirato alla fisionomia dell'IRI. Si parla non a caso, forse in termini talvolta minimalisti, di "*nationalisation, Italian style*" (M. V. POSNER- S. J. WOOLF, *op. cit.*, prefazione, VIII). Lo spettro epistemologico di queste indagini è tuttavia incentrato esclusivamente sull'analisi del ruolo strategico assegnato dai pubblici poteri agli enti di gestione e alle rispettive *holding* di comparto, restando del tutto inesplorato il terreno, a nostro avviso egualmente gravido di spunti di riflessione, degli enti economici e delle finanziarie regionali.

⁴⁰⁹ Quest'aspetto è opportunamente posto in risalto, con riferimento all'Institut de Développement Industriel, società finanziaria per azioni istituita in Francia nel 1970 al fianco delle già operanti S.D.R. con le quali deve

efficienti meccanismi di controllo da parte dell'ente sull'attività degli amministratori in forza alle società finanziariamente e tecnicamente assistite.

Ci sembra proprio questo il varco al di là del quale coloro che ripercorreranno il filone di studi sull'impresa pubblica in Sicilia e, più specificamente, sulla parabola storico-giuridica dell'ESPI dovranno incanalare il proprio sforzo ricostruttivo, essendo nello steccato della nostra indagine impossibile affrontare un lavoro analitico più dettagliato.

L'EMS opera, invece, nel settore delle risorse minerarie esistenti nel territorio regionale e, più in generale, e delle fonti energetiche isolate. La delimitazione merceologica del suo raggio d'azione esprime, nondimeno, una conformazione *causal-funzionale* totalmente differente sia da quella propria dell'ESPI che da quella connaturata all'AZASI.

Ed invero, il suo oggetto sociale consiste nell'acquisire permessi di ricerca da conferire alle società collegate, nel capitale delle quali è obbligato ad assumere una partecipazione maggioritaria al fine di valorizzare le risorse minerarie presenti nel territorio siciliano. Questo segmento merceologico risulta indubbiamente tra i più fertili nel panorama locale, ragion per cui il legislatore regionale ritiene opportuno, all'inizio degli anni sessanta⁴¹⁰, plasmare un ente pubblico economico la cui precipua funzione sia quella di mettere in moto il settore della ricerca e della coltivazione mineraria.

Come è agevole intuire, da questa piattaforma fenomenica non emerge alcun compito di salvataggio né di assistenza tecnica ad imprese in profondo stato comatoso, così come non spicca alcuna vocazione produttiva *stricto sensu*, atteso che né l'oggetto né lo scopo dell'EMS contemplano lo svolgimento di una vera e propria attività industriale. Ne discende che l'acquisizione di permessi di ricerca e di coltivazione ed il contestuale trasferimento degli stessi alle società controllate giustificano, anche in questo frangente, l'applicazione del paradigma dell'obiettivo economicità della gestione.

Lo statuto fenomenologico dell'EMS si presta, d'altro canto, ad esser più facilmente aggiogato, senza peraltro il rischio di snaturarne il nocciolo causale, al carro della programmazione regionale (e delle sue degenerazioni dirigiste), se non altro perché, a differenza dell'ESPI e dell'AZASI, riflette l'immagine di un ente con funzioni di propulsione pure cui è appunto estraneo sia lo svolgimento in via diretta di un'attività

costantemente coordinare gli opportuni interventi di sostegno alle imprese claudicanti, dal citato Parere sulle Società Finanziarie Regionali esitato dal CNEL il 27 giugno del 1973, n. 139/91, 720.

⁴¹⁰ Il provvedimento istitutivo dell'ente è la l.r. 11 gennaio 1963, n. 2.

imprenditoriale sia l'allestimento di un ventaglio di soluzioni tecniche e finanziarie per l'assistenza di aziende sull'orlo del baratro.

Tuttavia, proprio la maggiore attitudine ad esser irreggimentato nella pianificazione economica cadenzata in sede politica ha reso quest'ente prigioniero di pervasive quanto indebite ingerenze atte a snaturarne la sua funzione di catalizzatore del processo di sviluppo economico nel ramo minerario. Anche in questo caso un'accurata ricostruzione delle vicende storiche ed economiche che hanno condotto al crepuscolo l'EMS si rivela del tutto impertinente. Basta appena accennare che, come egualmente verificatosi nell'arco dell'esperienza dell'ESPI, la tentazione di espandere il reticolo entro il quale il legislatore aveva tracciato il raggio d'azione di quest'ente (ciò è testimoniato, del resto, dalle note vicissitudini consumatesi nel settore termale e compendiate nell'avventura imprenditoriale della SITAS S.p.A.⁴¹¹) ne ha provocato la polverizzazione finanziaria.

Il successo delle iniziative intraprese dall'ITALKALI nel campo minerario, principalmente ricollegabile al fatto che la gestione degli stabilimenti è stata affidata (analogamente a quanto sperimentato nell'universo AZASI con l'INSICEM) al socio privato⁴¹², rivela invece che, laddove calibrata entro il suo steccato naturale, l'operatività degli enti economici regionali ha quasi sempre centrato, più o meno direttamente, l'obiettivo di una apprezzabile rivitalizzazione di distretti industriali non sufficientemente valorizzati.

La panoramica appena delineata compone lo sfondo sistematico sul quale tracciare i lineamenti del modello di ente pubblico economico ipostatizzato nell'AZASI. L'acclarata irriducibilità dei tre moduli organizzativi plasmati dal legislatore siciliano ad un involucro categoriale unificante conferma l'assunto stando al quale la fenomenologia dell'impresa pubblica è pienamente ascrivibile all'universo del molteplice.

⁴¹¹ Le opache vicende addensatesi sulla più chiacchierata nonché contestata società della galassia EMS hanno dato la stura ad un'ipertrofica letteratura di stampo giornalistico, anche di eco nazionale. Cfr., a puro scopo informativo, A. BOLZONI, *Sciacca, uno scempio italiano*, in *La Repubblica*, 6 febbraio 1987; *Sitas, è fallimento*, in *lasiciliaweb*, 14 dicembre 2008. L'imponente archivio, custodito ancora presso la sede legale dell'EMS in liquidazione e contenente i verbali dell'organo amministrativo e di controllo, rimane in ogni caso la principale fonte dalla quale attingere le informazioni necessarie alla ricostruzione storica delle dinamiche aziendali.

⁴¹² La Società Italiana Sali Alcalini S.p.A., costituita nel 1980 da EMSAMS (schermo societario nel quale convivono SAMS ed EMS, successivamente fuso per incorporazione nella stessa ITALKALI), EMS, Montedison ed ANIC per la gestione degli impianti produttivi di solfato di potassio di cui era titolare una società del gruppo EMS (la ISPEA), rappresenta il fiore all'occhiello regionale nel settore dell'estrazione e della lavorazione della salgemma. In seguito alla soppressione e alla conseguente liquidazione dell'EMS, sono sorti i presupposti per la dismissione della relativa partecipazione azionaria, il cui esito non ha però portato alla sua alienazione ai privati bensì al suo trasferimento, in data 17 giugno 2009, alla Regione siciliana, la quale, peraltro, non ha ancora adempiuto l'obbligo, imposto dall'art. 3, comma 27, della l. 244/2007 (Finanziaria 2008), di cederla a terzi.

Ogni sentiero ermeneutico riduzionista di queste realtà giuridiche appare dunque sbarrato sul piano *funzional-causale*, restando il profilo *strutturale-organizzativo*- come già ampiamente argomentato - intrinsecamente animato da un'essenza privatistica⁴¹³.

Alla luce di quanto osservato in ordine ai connotati salienti dell'ESPI e dell'EMS, emerge incontrastata la vocazione imprenditoriale di un ente pubblico come l'AZASI, istituito per avviare una vera e propria attività produttiva all'interno di un determinato perimetro merceologico e geografico. Lo svolgimento di un'azione imprenditoriale nel settore indicato dalla legge consente di applicare all'ente modicano l'apparato teorico edificato per l'identificazione dell'impresa pubblica, sintagma giuridico evocativo del concetto di produzione e non anche di erogazione di beni o servizi.

Detto altrimenti, il prisma fenomenologico creato durante la ricostruzione della parabola storica dell'AZASI genera lo spettro di un ente pubblico economico imprenditore *stricto sensu*, cioè di un'entità giuridica il cui scopo istituzionale consiste nel perseguire *mediatamente* un interesse pubblico “*partecipando alla vita degli affari*”⁴¹⁴.

L'adesione del modello AZASI al paradigma della lucratività, tratto inequivocabilmente distintivo rispetto all'ordito *causal-funzionale* di ESPI ed EMS (ai quali è estraneo, appunto, lo svolgimento di un'attività produttiva), non snatura né tantomeno sviscerisce il *munus* per la valorizzazione del quale il legislatore regionale ne ha promosso l'istituzione, in quanto è proprio attraverso la massimizzazione degli utili (ove si voglia aderire alla concezione più estrema di lucro) o la riduzione dei costi (in sintonia con la formula attenuata) che l'interesse pubblico all'esaltazione delle potenzialità produttive dell'indotto ibileo ed all'aumento del tasso di occupazione nelle province depresse si trasforma in un obiettivo realisticamente alla portata di un'azione economica calibrata nel medio-lungo periodo.

I riflessi sociali dell'attività imprenditoriale non devono pertanto esser eclissati da una politica gestionale improntata a meccanismi di funzionamento estranei alla monade della lucratività, che- rivisitando le suggestioni dottrinali più ortodosse in materia- abbiamo voluto marcare come unico vero tratto qualificante dell'impresa, sia essa foraggiata dal capitale privato sia essa incoraggiata da risorse pubbliche.

Ciò che all'ESPI è inibito, cioè assumere la veste di soggetto di mercato in grado di competere con altri agenti, rappresenta invece la specifica *mission* assegnata dal

⁴¹³ Cfr. il ragionamento di afflato sistematico svolto nelle ondulazioni del § 8 del secondo capitolo.

⁴¹⁴ Cfr., in questi stessi termini, nt. 6.

legislatore regionale all'AZASI. Si potrebbe a questo punto affermare che la vera essenza della Regione imprenditrice è diluita, più che in dimensioni pubbliche come l'ESPI e l'EMS, in realtà concepite e congegnate per innescare una spirale cumulativa imprenditoriale nei campi di produzione di beni strumentali tradizionalmente poco sondati dagli investimenti privati⁴¹⁵. O, correggendo lievemente il tiro analitico, si potrebbe osservare che anche l'archetipo della Regione imprenditrice, proprio allo stesso modo della galassia dell'impresa pubblica, riverbera un'idea di intervento dei poteri pubblici nel sistema economico retta dalle dinamiche del molteplice, in considerazione del fatto che gli schemi d'azione di volta in volta utilizzati spaziano dalla funzione pura di propulsione di uno specifico tessuto industriale (EMS) a quella dell'attività produttiva vera e propria (AZASI), passando per quella- non meno strategica- del salvataggio, dell'assistenza tecnica e del coordinamento delle realtà più problematiche (ESPI).

Il modulo operativo adottato dai pubblici poteri per rischiarare l'orizzonte produttivo della Sicilia orientale non si adagia, dunque, lungo lo stesso piano occupato dalle altre due realtà (ESPI ed EMS) concisamente passate al setaccio, ma si attesta piuttosto sulla linea d'onda dell'attività di produzione nel settore merceologico dell'asfalto e dei materiali derivati. La vocazione all'imprenditorialità dell'azienda di Modica emerge nitidamente- come non si è mancato di rilevare⁴¹⁶- nella possibilità di operare sul tessuto economico perimetrato dalla legge anche in via diretta e non necessariamente per mezzo di società controllate o collegate. È questo l'aspetto che, a nostro avviso, merita il maggior sforzo di valorizzazione ermeneutica, se non altro perché si rivela idoneo a rifrangere un'immagine di intervento della mano pubblica nel sistema industriale perfettamente informato ai canoni dell'attività d'impresa.

Una simile scelta di campo è giustificabile alla luce delle peculiari caratteristiche della realtà iblea, per la cui rivitalizzazione economica non si mostrano adatti né interventi di sostegno strutturati sulla falsariga delle iniezioni di capitale a fondo perduto erogate dalle istituzioni nazionali né, tantomeno, manovre di assistenza tecnica e finanziaria. L'apparato industriale della Sicilia orientale (in particolar modo il territorio modicano) è, difatti, totalmente lacerato dalla desolazione post-bellica enfatizzata dal dileguamento degli investitori britannici, per molti anni attivi nel ramo della coltivazione degli asfalti⁴¹⁷.

⁴¹⁵ Cfr., in quest'ottica, V. OTTAVIANO, *Impresa pubblica (Voce)*, cit., 684.

⁴¹⁶ Cfr. verbale C.d.A. Azasi n. 24 del 1962 e, *amplius*, la prima parte del presente capitolo.

⁴¹⁷ L'evocato background storico è stato dettagliatamente illustrato nella prima parte di questo capitolo. Cfr., in ogni caso ed in termini sintetici, S. DI STEFANO, *Ragusa, storia e parabola dell'Abcd*, cit.

L'attecchimento di un organismo imprenditoriale a trazione pubblica si rivela, pertanto, l'unico efficace rimedio ad una strutturale depressione economica dell'area: innescare un processo cumulativo d'interventi nel segmento di beni strumentali come asfalti e derivati significa, almeno stando all'impostazione politico-economica sottesa a tale disegno di industrializzazione, creare a valle un reattivo mercato di beni finali ed una platea di operatori in grado di scalfire lo stallo occupazionale.

Alla luce di quanto rimarcato, risalta chiaramente l'assoluta inidoneità di schemi d'intervento assimilabili a quelli adottati per l'ESPI e per l'EMS, irrigiditi dalle pastoie dell'obiettivo economicità e piegati a fini istituzionali quasi del tutto inconciliabili con l'esercizio di un'attività imprenditoriale orientata alla *produzione* di ricchezza.

La sostanziale aderenza del modello AZASI, almeno nel suo assetto morfologico originario, al paradigma della lucratività non esclude- come è stato lumeggiato nelle pagine precedenti- una inclinazione propulsiva, poiché è innegabile che lo svolgimento di un'attività produttiva sul piano della coltivazione e della commercializzazione di beni strumentali assolve una funzione di incoraggiamento e di impulso allo sviluppo delle potenzialità economiche locali.

L'immediato corollario dell'assunto appena esposto implica che l'ente modicano è sì uno strumento di sviluppo economico, ma in un'accezione irriducibile a quella, parimenti insuscettibile di una catalogazione livellante, degli altri due enti regionali. La funzione propulsiva espletata dall'AZASI si snoda sulla scala dell'imprenditorialità e non anche, ad esempio, del soccorso tecnico-finanziario o, ancora, della mera catalizzazione di permessi di ricerca da conferire ad un drappello di società controllate: ciò significa, in buona sostanza, che l'operatività pulsante nel cuore del suo statuto fenomenologico riecheggia- ripercorrendo idealmente il sentiero ermeneutico tracciato sul tema generale dell'impresa pubblica- lo spirito della lucratività.

La riflessione appena svolta fa definitivamente luce su quello che abbiamo definito il processo di snaturamento dell'*imprinting* giuridico dell'azienda, sublimatosi nel varo della fondamentale l.r. 1973/50, imponente moto centripeto dello scenario entro i confini del quale si muove la Regione imprenditrice. La standardizzazione dei meccanismi di funzionamento dei tre enti economici sottende, del resto, un disegno di programmazione segnato da aberrazioni e distorsioni di portata non indifferente, almeno nella misura in cui, diversamente da quanto avviene nel contesto della politica di

pianificazione elaborata in ambito regionale al crepuscolo degli anni settanta⁴¹⁸, l'afflato della legge n.50/1973 non mira tanto a ricondurre l'operatività degli enti economici entro obiettivi di sviluppo di medio periodo verso cui orientare in generale- essenzialmente tramite incentivi - l'esercizio dell'attività d'impresa (sia essa pubblica o privata) quanto a tramutarli in meri attuatori di linee di intervento tratteggiate in ambito governativo, così determinando una insalubre conversione dell'ente *strumentale*, in quanto tale sottoposto alle *direttive* dei pubblici poteri, in ente *dipendente*, asservito, invece, agli *ordini* dell'organo politico (come testimonia l'obbligo, sancito dagli articoli 11 e 13 della l.r. 1973/50, di sottoporre i piani di investimento al vaglio dell'Assemblea Regionale Siciliana e della Giunta).

È evidente, pertanto, che l'accennato quanto deliberato travisamento dello strumento programmatico riproduce il perno in grado di scardinare la vocazione autenticamente imprenditoriale pulsante in una dimensione giuridica come l'AZASI, se non altro perché, almeno dal nostro punto di vista, una simile variante di pianificazione può al più attagliarsi (ove saggiamente abbinata all'elemento della *temporaneità*) alle operazioni di salvataggio e di riammodernamento di tessuti economici sfilacciati, ma si rivela del tutto inadatta al governo delle dinamiche di una vera e propria attività d'impresa quale è quella esercitata dagli enti pubblici economici *stricto sensu*⁴¹⁹.

Il risolutivo disfacimento della piattaforma funzionale dell'AZASI si consuma, pertanto, allorché il legislatore regionale, animato dall'intento di sprigionare un'onda d'urto regolatrice in grado di arginare la traboccante emorragia finanziaria dei due più grandi enti economici (ESPI ed EMS), ne trasfigura la natura giuridica optando per un

⁴¹⁸ Il cui acme si sostanzia nell'emanazione delle norme per la programmazione regionale attraverso il varo della fondamentale l.r. 1978/16.

⁴¹⁹ Al successo della quale si rivela strettamente funzionale soltanto la pianificazione orientata ad innescare un circuito moltiplicativo della produzione economica in armonia con il perseguimento dell'obiettivo di coesione sociale (esalta il ruolo di questo strumento di politica economica S. GAVA, *Discorso alla Camera*, in *Mondo Economico*, 23 novembre 1957, il quale pone significativamente l'accento sulla "lealtà" cui deve ispirarsi il potere pubblico nel rapportarsi, anche in chiave endogena, alle ondulazioni della monade economica privata). È appena il caso di rimarcare che questa forma di programmazione non riecheggia, come potrebbe apparire a primo acchito, la pervasività dei noti Piani quinquennali d'investimento varati in Unione Sovietica all'indomani dell'esperimento del "*comunismo di guerra*" e della NEP, aspramente contestati negli intrinseci postulati ideologici dagli studiosi di formazione liberale (*rectius*, liberista). Cfr., sotto quest'ultimo aspetto e per un quadro d'insieme tutt'altro che intrappolato nel plesso tematico delle scienze economiche, F. HAYEK, *Conoscenza, mercato, pianificazione. Saggi di economia e di epistemologia*, 1988. Il postulato dell'impossibilità di una pianificazione efficiente, sullo sfondo di una pressoché totale preminenza delle virate comportamentali dell'*homo oeconomicus*, è tuttavia tornato in auge, seppur con differenti sfumature, in uno con l'ipertrofia dei mercati finanziari e la dematerializzazione della ricchezza, come testimonia peraltro il successo dell'opera di R. J. SHILLER, *Irrational Exuberance*, Princeton University Press, 2000 (sec.ed. 2005), recentemente assunta agli onori di Stoccolma. Nell'orizzonte della letteratura giuridica domestica, invece, fecondi spunti di riflessione sul tema sono offerti dal recente lavoro monografico di R. NATOLI, *Il contratto adeguato. La protezione del cliente nei servizi di credito, di investimento e di assicurazione*, Milano, 2012, 22.

modello di intervento pubblico nel sistema economico supinamente ispirato alla pianificazione. Il che- vale la pena ribadirlo- se può apparire confacente al codice genetico dell'ESPI, si rivela invece del tutto devitalizzante per l'AZASI.

L'art. 25 della l.r. 1973/50, a mente del quale i tre enti economici siciliani sono chiamati a perseguire i propri fini istituzionali “*mediante società per azioni nelle quali essi assumono partecipazioni maggioritarie*”, costituisce- come più volte rilevato- l'emblema positivo (e definitivo) di questa cruciale dinamica di contaminazione dell'identità giuridica dell'AZASI, nella misura in cui esprime inequivocabilmente l'avvenuta conformazione al modello della *holding* pubblica con finalità di attuazione della programmazione elaborata in sede politica.

Il processo appena evocato segna una brusca inversione di rotta nell'alveo delle politiche gestionali dell'azienda, la quale, intrappolata nei gangli di una pianificazione regionale sostanzialmente asfittica e priva del necessario sostrato finanziario, diviene in poco tempo facile preda del più bieco clientelismo e della più dannosa imperizia imprenditoriale.

La metamorfosi dell'AZASI in una statica *holding* a capitale pubblico, così come perfezionatasi nella prassi in netto contrasto con lo spirito delle norme statutarie (architettate al fine di permettere all'ente lo svolgimento di attività imprenditoriale in senso proprio), evidenzia a nostro avviso un'ulteriore causa di fallimento dell'ambizioso progetto di consolidamento industriale dell'indotto ibleo, in quanto ci sembra tutt'altro che irragionevole sostenere che, qualora l'ente avesse assunto direttamente le redini delle traballanti attività a monte e a valle del cementificio INSICEM, con ogni probabilità non si sarebbe consumato il tracollo di quel modello produttivo tricuspide di cui si è dato ampiamente conto nella prima parte di questo capitolo.

In altri termini, se l'AZASI avesse potuto procedere immediatamente al rilevamento degli stabilimenti IMAC e SCAM onde gestirli senza il tramite di propaggini societarie sottoposte a direzione e coordinamento, il raggio di perdite economiche non si sarebbe rivelato così esorbitante come l'esperienza storica ha poi dimostrato. Le considerazioni svolte contribuiscono, insomma, a chiarire in maniera ancor più efficace che la conservazione del paradigma dell'ente pubblico imprenditore *stricto sensu*, oltre a preservare l'originario nucleo *causal-funzionale* dell'AZASI, ne avrebbe rappresentato anche la via di fuga ai disastri arrecati dall'inadeguato ceto manageriale delle società controllate.

La definitiva conformazione allo schema della *holding operating* in mano pubblica, pur se in un'ottica astrattamente differenziale rispetto a quella riflessa nei plessi fenomenici di ESPI ed EMS, reca inevitabilmente con sé le sembianze di una *policy* integralmente incentrata sugli interventi finanziari realizzati attingendo ai fondi a gestione separata periodicamente istituiti dagli organi politici, il che vale ad integrare una sostanziale obliterazione dell'originaria essenza giuridica dell'AZASI sull'altare dell'assoggettamento ai dettami della politica regionale.

Lo slittamento dal paradigma dell'imprenditorialità verso quello della pianificazione pervasiva importa necessariamente lo scollamento dallo spettro della lucratività, la cui traduzione sul piano empirico è rappresentata da un permanente immobilismo gestionale inidoneo alla realizzazione di qualunque profitto. L'erosione dello statuto fenomenologico dell'AZASI costituisce, perciò, la chiave di volta dell'indagine atta a misurarne la parabola storica, le cui linee riproducono l'eclissi dell'unico autentico modello siciliano di ente pubblico economico.

Va peraltro osservato che lo svolgimento di un'attività imprenditoriale da parte dell'ente modicano nonché l'aderenza all'impronta della lucratività in piena sintonia con il perseguimento del fine propulsivo del tessuto economico locale non avrebbero generato alcuna distorsione del paradigma concorrenziale del mercato di riferimento, in considerazione del fatto che l'ente pubblico economico *stricto sensu* altro non è che un soggetto imprenditoriale inquadrato negli stessi canoni *causali* in cui è incastonato ogni altro agente la cui operatività miri al conseguimento di un lucro.

La conciliabilità della tensione lucrativa con il *munus publicum* attribuito dalla fonte legale, nodo gordiano sul quale si dipana il filo rosso della nostra ricostruzione teorica della fenomenologia dell'impresa pubblica, evoca pertanto un orizzonte funzionale che, richiamando idealmente quanto già osservato in termini generali⁴²⁰, giustifica in linea di principio la fallibilità di un simile ente, atteso che il capitale pubblico utilizzato per la produzione di ricchezza adempie una funzione del tutto differente da quella svolta negli enti di salvataggio o di propulsione pura.

L'esito di questo stadio della ricerca consente, in definitiva, di sovrapporre alla parabola storica tratteggiata precedentemente un'iperbole giuridica sulla natura e sui

⁴²⁰ La giustapposizione dottrinale tra metodo funzionale e metodo tipologico in ordine all'assoggettabilità o meno di determinate società in mano pubblica al plesso normativo consacrato alle procedure concorsuali è stata oggetto di un'articolata riflessione nelle ondulazioni del secondo capitolo (cfr., in particolare, § 7.2), cui pertanto si rinvia.

connotati fondamentali dell'AZASI, il cui punto di flesso è rappresentato dall'emersione dell'archetipo di lucratività con riflessi sociali.

4. Postulato che soltanto la natura giuridica (almeno nella sua accezione originaria) dell'AZASI contempla i caratteri dell'imprenditorialità ed assodato che l'unico appiglio per individuare gli stessi elementi nella fenomenologia di ESPI ed EMS è costituito dalla possibilità di qualificare almeno l'attività di finanziamento alle società controllate e collegate come imprenditoriale a tutti gli effetti⁴²¹, s'impone adesso l'esigenza di verificare come tensione lucrativa ed interesse pubblico convivono in seno al medesimo nucleo causale.

Lo spirito che anima il disegno politico di industrializzazione del territorio ibleo è fondamentalmente incentrato sulla necessità di predisporre, nel quadro della ristrutturazione economica post-bellica, un valido apparato di sostegno alle sempre più latenti iniziative imprenditoriali, di talché l'assenza di qualsiasi ombra di produttività all'interno dell'area ricadente nella provincia di Modica e la ricorrenza di qualche pallida traccia in quella ragusana impongono alla classe politica il varo di un ente pubblico imprenditore a struttura istituzionale in grado di smuovere le acque stagnanti dell'economia locale.

L'AZASI rappresenta il primo degli enti economici regionali a vedere la luce, tacendo dell'esperienza della SOFIS, che però- come già illustrato- si muove lungo un piano funzionale del tutto differente, in quanto sostanzialmente ispirato, nonostante l'originaria tensione programmatica imperniata sulle piccole e medie imprese, alla propulsione industriale di grandi dimensioni. Ciò significa che proprio il territorio della Sicilia orientale riproduce l'immagine di un laboratorio di impresa pubblica su scala locale privo di precedenti, i cui punti di forza sono indubbiamente individuabili nelle piccole dimensioni e nella promettente dinamicità (non tanto per l'effettiva ricchezza delle miniere coltivabili quanto per la prospettiva di un'efficiente commercializzazione dei prodotti lavorati) del settore merceologico prescelto.

La funzione istituzionale dell'ente non si scioglie, dunque, in un'attitudine propulsiva pura né tantomeno in una vocazione all'assistenza ed al consolidamento tecnico-finanziario di imprese decotte, ma attecchisce nel tessuto economico mediante lo svolgimento di una vera e propria attività produttiva. La perimetrazione non soltanto

⁴²¹ Sulla base del dato positivo incastonato agli artt. 26 e 27 della l.r. 1973/50. Cfr. quanto argomentato nel § 2 del presente capitolo e la letteratura ivi menzionata.

merceologica ma anche geografica dello spettro di operatività dell'AZASI ne fa un *unicum* sul piano locale e, forse, anche nazionale⁴²², in quanto la lucratività propria dell'impresa pubblica, ove calibrata in un ristretto contesto territoriale, conduce in superficie l'adamantino riflesso sociale condensato nel *munus publicum* attribuito alla persona giuridica dalla legge.

L'interesse pubblico compendiato nel polo *causal-funzionale* dell'AZASI è ovviamente variegato, essendo il frutto di una combinazione dell'interesse alla creazione di nuove prospettive imprenditoriali nella filiera produttiva del cemento (con peculiare riguardo al segmento dei beni finali nel vivace settore dell'edilizia residenziale) con quello all'accrescimento del tasso di occupazione di unità lavorative. Quest'ultimo profilo, ovviamente il più valorizzato nella retorica politica e gestionale di ogni realtà pubblica, non annacqua né indebolisce lo statuto imprenditoriale dell'ente, costituendone semmai un riflesso, giacché soltanto il conseguimento degli utili garantisce l'espletamento della *mission* affidata dal legislatore all'azienda⁴²³.

Torna più che mai utile in questa fase, allora, rievocare le riflessioni svolte in merito alla distinzione, in chiave ontologica ancor prima che epistemologica, tra il momento della realizzazione e quello della ripartizione del profitto (tematica sulla quale ci siamo diffusamente intrattenuti nella più ampia cornice delle riflessioni sulla fenomenologia dell'impresa pubblica⁴²⁴), giacché è proprio sulla scia di questa puntualizzazione concettuale che riesce possibile giustificare la convivenza non contaminante di imprenditorialità e socialità nella piattaforma funzionale dell'AZASI e di ogni altro ente pubblico economico.

Ed invero, mentre il polo della realizzazione del profitto alimenta la fiamma dell'attività imprenditoriale, quello della devoluzione (alternativo alla ripartizione e suscettibile delle più svariate rimodulazioni, considerato che la mole di utili, invece di esser fagocitata dal capitale pubblico, può esser reinvestita per potenziare il livello produttivo dell'azienda, per promuovere assunzioni di nuove unità lavorative o, ancora,

⁴²² Almeno ove si consideri che l'impalcatura giuridica dell'AZASI non è tributaria né dell'architettura funzionale delle aziende di erogazione (nel cui novero rientrano a pieno titolo le cdd. ex municipalizzate) né delle numerose finanziarie regionali di prima generazione.

⁴²³ Cfr., nei medesimi termini, quanto osservato *sub* nt. 20.

⁴²⁴ Cfr., a tal proposito, § 3 del secondo capitolo e bibliografia ivi collazionata, nelle pieghe del quale si semina anche qualche seme riflessivo orientato all'edificazione di un eterodosso apparato interpretativo della fattispecie astratta di "impresa sociale".

per altre finalità indicate dalla legge⁴²⁵) qualifica espressamente il *munus publicum* contratto nell'essenza della persona giuridica. L'eventuale incisione di questo moto armonico non soltanto determina un tracollo causale dello statuto fenomenologico dell'ente imprenditore, ma finisce anche per concorrere in modo decisivo al fallimento dell'impiego delle risorse pubbliche nello scenario economico.

L'ancoraggio al paradigma della lucratività consente, pertanto, di mantener fermo il *discrimen* sostanziale tra l'ente pubblico economico e, ad esempio, l'azienda di erogazione, evitando all'interprete di cader vittima di insidiose paludi concettuali nonché di inesatte ricostruzioni categoriali. La monade dell'imprenditorialità, anche se gravitante nell'orbita della dimensione pubblicistica, è difatti sempre ed in ogni caso evocativa di un ordine speculativo assolutamente irriducibile a quello della *socialità*, che si manifesta pienamente, invece, in quelle dimensioni societarie che abbiamo già etichettato come *anomale*⁴²⁶.

Ne discende che soltanto una teoria dualistica nelle corde della quale sono incastonati scopo di lucro e *munus publicum* costituisce allo stadio attuale il più sicuro indice di valutazione normativa della colorata ed eterogenea fenomenologia dell'impresa pubblica, se non altro perché consente di innestare sul versante *causal-funzionale* l'orizzonte ricostruttivo entro il quale diviene possibile distinguere ciò che è attività di produzione (prerogativa dell'ente pubblico economico o della società pubblica in senso moderno e, come tale, idonea a generare profitti o perdite) da ciò che, al contrario, è mera erogazione (appannaggio, invece, dell'azienda speciale o della società *in house* ed idonea a creare soltanto avanzo o disavanzo) di beni e servizi.

La proposta ermeneutica enunciata in termini puramente teorici nelle ondulazioni del capitolo dedicato alla galassia fanerologica compendiata nel sintagma "*pubblico-economico*" si traduce in asserzione empiricamente riscontrabile proprio nell'analisi del modello giuridico rappresentato dall'AZASI, che si può definire a tutti gli effetti come uno degli archetipi della lucratività con riflessi sociali. Per quanto opinabile possa apparire nelle sue coordinate sul piano astratto della dogmaticità (ammesso che di dogmatica, declinata in termini prettamente giuridici, possa ancora parlarsi nell'orizzonte del diritto privato attuale), la ricostruzione del concetto di attività d'impresa sulla scala (tanto ortodossa quanto, soprattutto nel formante giurisprudenziale degli ultimi

⁴²⁵ Per una ricca disamina delle prescrizioni legali inerenti alla destinazione degli utili maturati così come scolpite nelle norme statutarie dei principali enti economici di diritto pubblico cfr., per tutti, R. COLTELLI, *Il fondo di dotazione negli enti pubblici*, cit., 464.

⁴²⁶ Mutuando ancora una volta la tassonomia suggerita da G. MARASA', *Società speciali e società anomale (Voce)*, cit.

decenni⁴²⁷, abbandonata) della lucratività rappresenta l'unico apparato concettuale in grado di tracciare il *limes* degli statuti fenomenologici dei tre enti economici siciliani.

Ascrivere l'AZASI all'universo dello scopo lucrativo e relegare ESPI ed EMS alla dimensione dell'obiettiva economicità di gestione si rivela, peraltro, il frutto di un'opzione ermeneutica del tutto coerente con un approccio allo studio dell'impresa pubblica fondato sull'essenzialità del momento *causale-funzionale* (la cui qualificazione è inevitabilmente influenzata dalla ricorrenza o meno della finalità lucrativa⁴²⁸) e non anche sull'accidentalità del momento (attiguo ma non sovrapponibile) *strutturale-organizzativo*, la cui essenza privatistica rimane, ovviamente, fuori discussione⁴²⁹.

Alla luce di quanto osservato è agevole comprendere per quale ragione la dispersione dell'originalità giuridico-fenomenologica dell'AZASI, sublimatasi in una sostanziale diluizione nel modello di ente pubblico con finalità di pura propulsione industriale miste a funzioni meramente attuative della pianificazione regionale, sia stata definita deleteria: si tratta, infatti, di una trasfigurazione che, per un verso, ne ha snaturato il nucleo *causale* e che, per altro verso, offre il pretesto per sforzi ricostruttivi animati dalla ricerca di un comune denominatore fenomenico dei tre enti economici, il che si rivela- dalla nostra prospettiva- un traguardo raggiungibile solo al costo di inammissibili forzature ermeneutiche, considerato che moduli d'azione come l'ESPI e l'EMS non operano né sono concepiti per l'esercizio di un'attività produttiva.

Si intuisce, allora, che il sintagma "attività d'impresa" dovrebbe evocare sempre e comunque lo scenario della lucratività (intesa come massimizzazione del guadagno o, in termini più diluiti, come riduzione dei costi), indipendentemente dalla circostanza che a colorarlo siano capitali privati o risorse pubbliche, essendo semmai in tale ultima ipotesi il riflesso della *socialità* (in cui si esprime il *munus* per il cui perseguimento i pubblici poteri irrompono sul proscenio economico in un determinato momento storico) tratto caratterizzante dell'ente pubblico imprenditore, sia in forma istituzionale che in conformazione societaria (*vel* corporativa).

Chiaramente, un simile sistema di qualificazione normativa della fattispecie dell'ente pubblico economico si decompone nel momento in cui la realizzazione e la

⁴²⁷ La tematica è stata sviscerata nei suoi tratti più salienti e problematici nell'ambito delle considerazioni svolte in merito alla debolezza di una concettualizzazione dell'impresa pubblica informata al principio dell'obiettiva economicità della gestione. Cfr., a tal riguardo, § 3 del secondo capitolo ed il materiale giurisprudenziale ivi rassegnato.

⁴²⁸ Essendo il connotato della plurisoggettività genetica, soprattutto alla luce di un diritto societario riformato che ormai prevede la possibilità di costituire società di capitali unipersonali, irrilevante ai fini dell'inclusione o meno nel perimetro dell'impresa pubblica *stricto sensu*. Cfr., *amplius*, § 6 del secondo capitolo.

⁴²⁹ Cfr., in tal senso, § 8 del secondo capitolo.

ripartizione/devoluzione del lucro, momenti differenti non soltanto sul piano economico ma anche da un punto di vista strettamente giuridico, vengono adagiati dall'interprete sul medesimo piano tassonomico ed ontologico. Il risultato di tale operazione ermeneutica si presta, invero, allo scopo di incanalare l'ente pubblico economico e la società pubblica in senso moderno in un alveo diverso dall'imprenditorialità, laddove, invece, queste entità giuridiche rispondono in tutto e per tutto alla logica che regge il funzionamento delle imprese private.

Declinare l'attività produttiva di un ente pubblico economico sull'orizzonte dell'obiettiva economicità di gestione equivale a rinnegarne la predisposizione funzionale alla creazione di ricchezza. E, del resto, è sufficientemente palese che il paradigma della lucratività, di cui è intriso il tessuto causale dell'AZASI, ostenta il carattere di una funzione iniettiva, nel senso che esso rappresenta indice qualificatore della sola impresa, al contrario del criterio dell'obiettiva economicità, sul cui schema, invece, si articola il *munus regendi* di una serie di dimensioni giuridiche e sociali (enti pubblici necessari, aziende di erogazione, società *in house*, associazioni, comitati, famiglia, etc...) tutte egualmente non riconducibili all'interno della circonferenza della produttività.

Il tenore di questo reticolo argomentativo, essenzialmente orientato alla definitiva emersione di una categoria di ente pubblico economico regionale improntata all'efficienza allocativa e produttiva, non include nelle sue sfaccettature moduli d'intervento come l'ESPI o l'EMS, più correttamente riconducibili, in termini generici nonché in sintonia con il crisma dell'obiettiva economicità di gestione, alla fattispecie di ente *con funzioni economiche* e, in un'ottica più specifica, l'uno all'ente con funzioni di salvataggio e di conservazione di realtà imprenditoriali claudicanti, l'altro all'ente con finalità di propulsione pura nell'ambito di un determinato settore merceologico.

Va al contempo ribadito, d'altronde, che l'afflato sistematico di una ricostruzione del concetto di attività imprenditoriale intensamente tributaria della linea di pensiero commercialista più ortodossa (o, se si preferisce, più tradizionalista) si arena nelle secche di quel processo di contaminazione dell'*imprinting* giuridico dell'AZASI, sul contenuto del quale, peraltro, abbiamo già speso esaustive considerazioni. È bastevole rimarcare, nondimeno, che la conformazione dell'ente allo schema della *holding* in mano pubblica con funzioni direttamente attuative della pianificazione regionale allontana definitivamente il baricentro analitico dallo spettro della lucratività, atteso che l'originario modello tricuspidale di produzione disegnato attorno al cementificio di Pozzallo, soprattutto a seguito della promulgazione della l.r. 1973/50 e della costituzione

della controllate IMAC S.p.A. e SCAM S.p.A., degrada ben presto a polmone in metastasi la cui sacca d'ossigeno è alimentata esclusivamente dalle iniezioni di liquidità praticate dalla capogruppo mediante il prelievo dai dedicati fondi a gestione separata istituiti dagli innumerevoli provvedimenti legislativi susseguitisi nel tempo.

Ecco che allora, in virtù dei risultati emersi in virtù dell'analisi della proteiforme natura giuridica dell'AZASI, sembra poter dirsi ragionevole l'ipotesi, ventilata nelle increspature delle riflessioni coagulate sulla fenomenologia dell'ente deputato alla creazione di ricchezza⁴³⁰, sull'eziologia del criterio di obiettivo economicità di gestione, e cioè che esso altro non sarebbe che un semplice espediente di tecnica legislativa supportato dalle degenerazioni della pianificazione economica e finalizzato al recupero sul piano giuridico di quella sterminata galassia di realtà pubbliche che, ove sottoposta ad un vero e proprio *stress-test* sulle potenzialità di profitto, avrebbe dovuto esser soppressa e liquidata senza batter ciglio, così impedendo l'accumulazione esponenziale di mostruose perdite a carico della collettività.

L'emersione di una categoria di ente pubblico economico siciliano può ritenersi un traguardo raggiunto soltanto nella misura in cui ci si astenga, come peraltro ammonito agli albori del momento applicativo di quest'indagine, dal compiere generalizzazioni o manovre interpretative riduzioniste. Ne discende che l'unico tratto unificante dell'orizzonte operativo di ESPI, EMS ed AZASI è riconducibile diacronicamente ed empiricamente alla stagione, inaugurata alla metà degli anni settanta, della programmazione regionale, momento storico che per l'azienda di Modica segna idealmente il crocevia tra ente pubblico imprenditore *tout court* ed ente con funzioni di propulsione industriale scandita dalla pianificazione.

Tuttavia, al netto di quest'opportuna precisazione, è evidente che chiunque in futuro allestirà un armamentario analitico per lo studio degli enti economici siciliani non potrà fare a meno di muovere dal presupposto delle sostanziali differenze intercorrenti tra ciascuna delle realtà esaminate e dalla consapevolezza che l'AZASI raffigura in ogni caso il santuario giuridico della dialettica pubblico-privato, nel cuore della quale è custodito lo statuto *causal-funzionale* dell'ente imprenditore.

5. Il momento applicativo dell'indagine condotta lungo i meandri del sistema economico pubblico della Regione Siciliana ci ha consegnato un'immagine della

⁴³⁰ Cfr. l'itinerario argomentativo tracciato nel § 3 del secondo capitolo nonché l'elaborazione degli spunti di riflessione offerti, tra gli altri, da R. ALESSI, *L'impresa agricola*, in *Commentario*, cit., 19; F. GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, cit., 88; V. BUONOCORE, *Imprenditore (Voce)*, cit., 522.

fisionomia di ESPI, EMS ed AZASI sostanzialmente irriducibile ad un involucro categoriale unificante di ente regionale. Questo solido nonché ineludibile elemento costituisce, pertanto, l'origine e l'epilogo del sentiero ermeneutico tracciato nel solco di questo capitolo conclusivo.

Lo spettro scientifico sul quale si sono virtualmente dipanati i fili di questa ricerca è scandito in tre distinte striature, delle quali quella centrale, costituente il nerbo clinico-speculativo attraverso il cui tessuto argomentativo scorrono i fondamenti della fisiologia e della patologia dell'impresa pubblica, rappresenta la leva che sorregge sia la ricostruzione in chiave storica delle principali realtà societarie della Regione imprenditrice e dell'Azienda Asfalti Siciliani sia la successiva elaborazione orientata alla sistematizzazione della categoria dell'ente pubblico imprenditore in Sicilia.

L'aridità del terreno scientifico calcato, dettata essenzialmente dal fatto che si tratta di un plesso tematico tutt'altro che profondamente scandagliato dalla letteratura giuridica, non ci ha d'altronde impedito di riordinare, attraverso la costante consultazione dell'impressionante mole documentale custodita negli archivi degli enti economici siciliani, i tasselli di un mosaico tanto ricco di spunti di riflessione quanto ancora incredibilmente inesplorato.

L'itinerario storico snodatosi nelle pieghe dell'esperienza concreta di una realtà aziendale come l'AZASI ha peraltro costituito il "pretesto" per calibrare *ex novo* il tenore delle riflessioni in tema di impresa pubblica e di società statali. La riconcettualizzazione proposta si è difatti incanalata sin dalle prime battute sull'esigenza di riesumare il paradigma della lucratività, unico e sicuro indice qualificatore dell'attività imprenditoriale esercitata dai pubblici poteri mediante strumenti societari o persone giuridiche aventi struttura istituzionale.

Ne è scaturita una suggestiva riproposizione della teoria dualistica sull'armoniosa e non contaminante confluenza dello scopo di lucro e dell'interesse pubblico racchiusi nell'essenza *causale* dell'ente pubblico imprenditore, che altro non è- come il lettore avrà avuto sicuramente modo di intuire- che una rassicurante alternativa alla radicale soluzione del "parricidio" di quell'idea di impresa pubblica condannata alle emorragie finanziarie ed al parassitismo.

Pur essendo ben consapevoli della fragilità di cui può esser tacciata una rivisitazione del concetto di impresa pubblica sulla scala della lucratività in luogo di quella- teoricamente più diffusa- dell'obiettivo economicità di gestione, ci sembra che non si possa fare a meno di convenire sul fatto che una coerente fenomenologia del

“*pubblico-economico*” non deve prescindere dalla disamina del tessuto *causal-funzionale*, prima ancora che di quello *strutturale-organizzativo*, delle realtà giuridiche in questione.

La netta bipartizione, in sede di elucubrazione speculativa, tra profilo *causale* e *strutturale* ci ha permesso, da un lato, di ricondurre alla monade della “privatisticità” tutti gli enti pubblici animati dallo scopo lucrativo e, dall’altro, di mantenere entro le coordinate del diritto comune i principi di organizzazione di moduli d’azione non necessariamente orientati alla produzione di ricchezza.

Va da sé che una simile operazione ermeneutica è stata resa possibile da un sezionamento del paradigma della lucratività tale per cui alla creazione di profitto si accompagna, seguendola logicamente prima ancora che giuridicamente, il momento della sua devoluzione, alternativo a quello della ripartizione. L’asimmetria- o, più correttamente, la dialettica osmotica- tra lucro oggettivo e lucro soggettivo ha costituito, in altre parole, la piattaforma epistemologica sulla quale abbiamo delineato una concezione dell’impresa pubblica rispettosa del principio per cui l’ente pubblico economico, al contrario dell’azienda di erogazione, utilizza il capitale di cui è dotato come vero e proprio fattore di produzione (in senso giuridico-economico e non soltanto materiale) allo scopo *immediato* di trarre un *profitto* dallo scambio in moneta dei beni o servizi realizzati e, in via *mediata*, al fine di soddisfare, attraverso la devoluzione di quanto guadagnato conformemente a quanto stabilito delle norme statutarie, l’interesse pubblico per la cura e la promozione del quale è istituito.

Muovendo da un’icastica definizione del criterio di economicità di gestione nei termini di una forma di pensiero “debole” non sempre sostitutivo ma sovente integrativo della variegata galassia del “*pubblico-economico*”, abbiamo passato al setaccio le più disparate strutture organizzative (dagli enti economici siciliani alle società da questi controllate) ascrivendole talvolta al *genus* dell’imprenditorialità, talaltra a quello dell’*anomia* causale e funzionale.

Lo smascheramento dell’equivoco e dell’ambiguità concettuale di un modello d’impresa pubblica appiattito sulla sagoma dell’azienda di erogazione concepita e consegnata per consumare ricchezza erogando un servizio e non per produrla rappresenta, in altre parole, il sostrato metodologico in virtù del quale si è rivelato possibile, anche sfruttando il chiaroscuro offerto dai numerosi profili differenziali rispetto all’ESPI ed all’EMS, condurre un’analisi nitida e logicamente consistente della natura giuridica dell’AZASI.

All'ombra di questo postulato teorico riecheggia la validità del più volte evocato assunto stando al tenore del quale l'ente pubblico imprenditore non si serve del lucro realizzato come mezzo per conseguire il fine pubblico, ma non fa né più né meno che perseguire entrambi, l'uno direttamente e l'altro in via riflessa. Un simile orizzonte interpretativo - giova ribadirlo- appare, però, del tutto abbandonato nello steccato delle riflessioni contemporanee in materia di società in mano pubblica e, più in generale, sul tema dell'intervento dei pubblici poteri nel tessuto economico-finanziario⁴³¹. Per tale ragione, dunque, s'impone, ora più che mai, l'esigenza di invertire ermeneuticamente la rotta, se non altro perché le preoccupanti condizioni del sistema economico domestico esigono uno spiegamento di forze da parte del capitale pubblico forse paragonabile a quello rivelatosi necessario, all'indomani della parentesi bellica, per infiammare il rilancio dell'indotto industriale siciliano.

Una riconcettualizzazione dell'impresa pubblica sulla scia del paradigma lucrativo, oltre ad attenuare risolutivamente le tensioni con il plesso normativo eurounitario consacrato alla disciplina degli aiuti di Stato, rappresenta, a nostro modo di vedere, l'unico antidoto al pervasivo trend di delegittimazione concernente ogni ingerenza del pubblico sul piano economico. In altre parole, ci sembra che soltanto un apparato teorico che faccia giustizia dell'inconfondibile *haecceitas* dell'ente pubblico imprenditore rispetto alle dimensioni societarie cui è estraneo l'esercizio di un'attività volta alla produzione ed allo scambio di beni o servizi possa fungere da presupposto ineludibile per avviare un apprezzabile processo di crescita industriale.

Invero, un intelligente stratagemma per lasciare alle spalle la stagnazione produttiva che ormai attanaglia l'intero scenario economico domestico potrebbe individuarsi proprio nella conversione delle risorse pubbliche in capitale di rischio non tanto per la creazione di nuove finanziarie di salvataggio sulla falsariga di IRI (almeno nella sua originaria conformazione), GEPI o ESPI (e ciò anche in considerazione del fatto che l'attuale stato di salute dell'economia nazionale non suggerisce la somministrazione di una simile terapia) quanto per l'istituzione di enti pubblici economici che replichino su

⁴³¹ Sebbene sull'altra sponda dell'Atlantico cominci a farsi largo l'idea che le ricette monetariste, idiosincrasiche all'ingerenza del pubblico nel santuario dell'efficienza pulsante in eleganti modelli matematici di equilibrio generale, non siano altro che uno specchietto per le allodole utile a spacciare come realtà una versione esasperatamente astratta delle dinamiche macroeconomiche. Cfr., sul punto, l'avvincente denuncia di J. MADRICK, *Seven Bad Ideas. How Mainstream Economists Have Damaged America and the World*, New York, 2014 e la relativa recensione di P. KRUGMAN, "Seven Bad Ideas" by Jeff Madrick, in *New York Times*, 29 settembre 2014 (un interessante spaccato del dibattito è offerto da F. RAMPINI, *Gli economisti pentiti (o quasi) adesso fanno autocoscienza*, in *La Repubblica*, 11 ottobre 2014). V. anche, sull'onda dell'eterodossia teorica, R. SIGNORINO, *Economics in the mirror of the financial crisis*, in *The Global Financial Crisis- What Have We Learnt*, Northampton, 2011, 182.

larga scala ciò che l'AZASI avrebbe dovuto innescare sul piano locale, ossia una galvanizzazione della filiera produttiva di beni strumentali mediante l'esercizio di un'autentica attività di creazione di ricchezza, soprattutto poiché sembra ormai assodato che le colossali *holding-operating* sopravvissute al poderoso moto privatizzatore degli anni novanta non si rivelano inclini ad assolvere una simile funzione, essendo piuttosto stuzzicate da operazioni finanziarie ed economiche gravitanti nell'orbita del mercato globale.

Lo studio di realtà giuridiche soppresse e tumulate quali sono gli enti economici siciliani schiude, pertanto, prospettive teoriche e, soprattutto, politiche del tutto in controtendenza rispetto ai venti attualmente spiranti in Italia nel terreno occupato dalle strutture pubbliche impegnate sul fronte economico. La lezione che, mutuando uno stilema prettamente marxiano, è possibile attingere dalla storia della Regione imprenditrice- o meglio, dalla primigenia pulsione che ne ha animato le fondamenta- impone di abbandonare valutazioni minimaliste e approssimative sulla (ormai) proverbiale inefficienza di tutto ciò che è diverso dal capitale privato, invitando all'opposto a rispolverare una linea d'azione in grado di valorizzare, sulla base di una chiara ed inequivocabile *actio finium regundorum* tra ciò che è produzione (sinonimico di imprenditorialità) e ciò che è mera erogazione (evocativo della socialità), le enormi potenzialità promananti dall'investimento del capitale pubblico in attività produttive finalizzate mediatamente alla cura ed alla promozione di interessi pubblici di rilievo nodale, come l'incremento della (ancora tristemente depressa) spirale occupazionale o l'allestimento di una rete strategica di infrastrutture materiali ed immateriali essenziale al rilancio industriale.

Non va sottaciuto, d'altro canto, che il modello d'intervento sul tessuto economico sperimentato nello scenario siciliano meriterebbe di esser replicato non soltanto sul versante industriale ma anche nel campo delle attività ricadenti nel settore agricolo o in quello dei servizi, entrambi espressivi di dimensioni per un verso altrettanto promettenti e, per altro verso -almeno stando alle attuali evidenze macroeconomiche- di gran lunga più dinamiche rispetto ai canonici steccati produttivi.

In questo senso, al netto della considerazione per cui non tanto un'integrazione endogena ai processi di sviluppo (tipica delle società finanziarie su scala locale) quanto un'efficace ed efficiente operatività dell'impresa pubblica orientata alla *creazione* di ricchezza può sprigionare correnti favorevoli alla piena occupazione ed alla coesione sociale nel Mezzogiorno, il modello misto di stampo tedesco esaminato nelle prime

battute di quest'indagine riflette un interessante prisma di modalità d'intervento nel tessuto economico, in quanto pionieristicamente lanciato alla volta di operazioni di raggio sistemico che soltanto adesso le finanziarie italiane del terzo millennio, pur tra non indifferenti difficoltà di ordine burocratico, cominciano a sperimentare.

La reattività delle casse di risparmio comunali, la dinamicità mostrata dalle *Landesbanken* nei più innovativi settori del *corporate banking* e la lungimiranza insita nella decisione di scommettere anche sul mercato edilizio mediante le *Landesbausparkassen* (probabilmente dettata dal fatto che gli amministratori tedeschi non dimenticano che il primigenio postulato di matrice empirica dal quale scaturisce la teorica analitica keynesiana insegna che ponti e mattoni costituiscono la leva più efficace per infiammare la freddezza della curva di domanda interna) riproducono un'idea di strumento di finanza pubblica (pur sempre riflettente un segmento diverso da quello rappresentato dall'ente pubblico economico) non imbrigliata dalla classe politica in logiche totalmente estranee alle leggi di mercato e, consequenzialmente, tutt'altro che impaludata in fenomeni di dilapidazione di risorse pubbliche e di intollerabile immobilismo, ma rappresentano al contempo un esempio cui guardare con interesse emulativo soltanto con la rinnovata consapevolezza della strategicità della dialettica osmotica tra universo bancario e politica economica regionale, tematica che, tuttavia, non sembra- almeno in Italia- suscitare alcun attrattiva⁴³². Ne costituisce testimonianza, del resto, quanto accaduto recentemente nel microcosmo siciliano con la rivisitazione (emblematica di una caduta verticale del modello di finanziaria regionale) della *governance* e della *mission* dell'IRFIS, ribattezzata IRFIS-FinSicilia S.p.A., il cui esito

⁴³² Non sono ovviamente mancate voci aspramente critiche- che di tutta l'erba hanno con generosa disinvoltura creato un fascio- nei confronti dell'audacia finanziaria delle *Landesbanken*, accusate di non generare significativi margini di profitto malgrado le massicce iniezioni di liquidità praticate dai pubblici poteri. Nondimeno, il fatto che le più impietose e sferzanti rivisitazioni (prevalentemente di stampo o di contenuto giornalistico, come testimoniano le frequenti sortite di economisti europei trapiantati oltreoceano) siano incastonate nel panorama italiano e francese rafforza il convincimento che un simile piglio demolitorio potrebbe esser il portato di un'operazione politica finalizzata a colpire l'alacre dinamismo tedesco nonché, in ultima istanza, a portare acqua al mulino del progetto Eurobond (evidentemente a causa di una sempre più manifesta insofferenza nei riguardi del tanto vituperato rigore contabile predicato nell'eurozona che non è, a differenza di quanto alcuni vogliono lasciar intendere sfruttando le illusioni ottiche sulle pareti della caverna platonica, avversione verso l'intervento pubblico nel gioco economico, bensì semplice incisione di tutto ciò che si traduce in sprechi e in manovre conservative di sacche anticoncorrenziali) e che, peraltro, avrebbe potuto scatenare effetti di segno positivo se scagliato contro l'immobilismo ed il provincialismo del nostro modello di sviluppo su scala locale. Ciò non equivale, d'altra parte, ad affermare che la monade bancaria tedesca riflette una dimensione iperuranica priva di aberrazioni e distorsioni, in quanto è fatto notorio che le acrobazie sui mercati statunitensi attuate da numerose *Landesbanken* (emblematica la vicenda in cui è rimasta invischiata la Bayerische LB) non meritano certamente una minore censura di quella riservata ai colossi del credito privato. Nondimeno, la costante attenzione riservata dal management delle municipalità teutoniche alle asperità economiche in cui sono precipitate le piccole e medie imprese locali induce a ritenere che una rinnovata trazione pubblica non corrisponda sempre e comunque al peggior dei tarli, ma che, al contrario, possa rivelarsi protagonista di decisive virate sulla rotta della ripresa e del risanamento.

ha condotto al disimpegno azionario di Unicredit S.p.A. (nella cui galassia è stato attratto lo storico Banco di Sicilia) cui la Regione Siciliana, in cambio dell'egemonia sul capitale sociale della nuova creatura, ha ceduto lo strategico ramo d'azienda bancario. Non intendiamo esprimere giudizi di alcun tipo sulla bontà di una simile operazione, sui contorni della quale, peraltro, sopravvive ancora oggi una velenosa spirale di polemiche; ci limitiamo esclusivamente a stigmatizzare la fragilità dei canali di collegamento tra dimensione bancaria e territorialità, evidenza fenomenica presumibilmente riconducibile - come lasciano intendere le ondulazioni politico-monetarie maturate in seno al formante eurounitario- ad un (neanche troppo velato) disegno di rafforzamento di un sistema di accumulazione di ricchezza esasperatamente "bancocentrico".

Una declinazione rigorosa della fenomenologia dell'impresa pubblica comprova che l'epifania dello Stato e degli enti locali nell'*arena mercatoria*, ove ispirata alle regole che sovrintendono al funzionamento e all'organizzazione di ogni realtà imprenditoriale, non evoca un fenomeno cui guardare con sospetto o, peggio ancora, un'esperienza contro la quale scagliare i dardi della moralizzazione e delle modaiole politiche di *spending review*, rappresentando, al contrario, la nuova frontiera di un sistema globale che, piaccia o non piaccia, presenta- oggi ancor più virulentemente di ieri- le linee di una scacchiera produttiva capitalistica avvinta al paradigma lockiano dell'estrazione: non è casuale, del resto, che le realtà economiche che nell'arco degli ultimi decenni si sono imposte sul proscenio mondiale (valga per tutti l'esempio della locomotiva cinese⁴³³) fondino la maggior parte del proprio strapotere finanziario sulla solidità allocativo-produttiva delle imprese foraggiate dal capitale pubblico.

L'esplorazione degli itinerari storico-giuridici arati idealmente dalla stagione degli enti economici siciliani non è, pertanto, liquidabile alla stregua di ricercato manierismo teorico o come un mero esercizio di stile finalizzato al riempimento di spazi non ancora colonizzati dalla letteratura giuridica, ma suggerisce semmai, muovendo dalla palingenesi di un'attività produttiva ed al contempo propulsiva a trazione pubblica, un ventaglio di soluzioni idonee ad eliminare le storture di un sistema asfittico dal perimetro del quale la

⁴³³ Non deve stupire, da questo corno prospettico, che in quest'ordinamento il cuore applicativo delle norme in materia di tutela della concorrenza pulsò nel reattivo segmento in cui si muovono le potenti imprese pubbliche. Cfr., nell'orizzonte ancora incandescente della letteratura domestica, la recente ricostruzione di S. VITRANO, *La tutela della concorrenza nella Repubblica Popolare Cinese*, in *Sciencegate*, 2014, IV, cui si deve un concreto invito alla ricerca sulle dune di un territorio quasi totalmente calcato dagli studiosi di lingua straniera.

creazione di ricchezza sembra ormai definitivamente ostracizzata in nome dell'egemonia del capitale invisibile (ed imponderabile⁴³⁴) delle rendite finanziarie.

⁴³⁴ E del resto, la stessa impoderabilità caratterizzante la fase suprema della nuova stagione capitalistica si è rivelata persino in grado di inquinare, sulla scia dei deleteri strascichi scaturenti dalle dosi bulimiche di finanza innovativa (per la disamina delle quali cfr. S. ALAGNA, *Ristrutturazioni, privatizzazioni e liberalizzazioni dinanzi alla sfida del mercato globale, Encuentro internacional sobre restructuración de empresas y trabajadores transfronterizos*, Santiago de Compostela, 6-7 novembre 2008), la gravidanza eminentemente mercantile del concetto di causa negoziale. Il compiuto scollamento dal piano della ricchezza "tangibile" ha innescato, in buona sostanza, una violenta quanto surrettizia incisione del paradigma circolatorio sul quale è edificato l'orizzonte codicistico del diritto privato, i cui effetti collaterali non sono rimasti sospesi nella sfera dell'astrazione teoretica, ma si sono virulentemente abbattuti sulle dinamiche di governo territoriale e della finanza pubblica (la pentola dei derivati esplosa nei bilanci delle amministrazioni locali è, d'altronde, eziologicamente coerente al fenomeno evocato). Una magistrale scomposizione di questo inesorabile ed insidioso processo è tracciata da M. BARCELLONA, *I derivati e la causa negoziale. L'"azzardo" oltre la scommessa: i derivati speculativi, l'eccezione di gioco e il vaglio del giudizio di meritevolezza (Parte prima)*, in *Contratto e impresa*, 2014, 571; ID., *I derivati e la causa negoziale (Parte seconda). Il controllo di meritevolezza e i derivati di protezione conclusi dalle banche*, ivi, 2014, 881.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI- INDICE DEGLI AUTORI

ABBADESSA, *La nomina diretta di amministratori di società da parte dello Stato o di enti pubblici*, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1975, 371.

AGRIFOGLIO- ORLANDO, *Teoria organica e Stato apparato*, Palermo, 1979.

ALAGNA, *L'impresa sociale*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2009, 10.

ALAGNA, *Riflessioni in materia di nazionalizzazione delle imprese elettriche e profili di teoria generale dell'impresa*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, 1977, II, 3.

ALAGNA, *Ristrutturazioni, privatizzazioni e liberalizzazioni dinanzi alla sfida del mercato globale*, *Encuentro internacional sobre restructuración de empresas y trabajadores transfronterizos*, Santiago de Compostela, 6-7 novembre 2008.

ALESSI, G., *Scopi, esperienze e risultati della missione siciliana negli Stati Uniti d'America*, in *Collaborazione Mediterranea*, 1957.

ALESSI, G., *Dichiarazioni all'Ansa dopo l'approvazione dei provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale*, 1955.

ALESSI, R. *La gratuità nel diritto delle persone e delle relazioni familiari*, in *Il principio di gratuità* (a cura di A. Galasso- S. Mazzaresse, Milano, 2008) 483.

ALESSI, R., (a cura di), *La vendita dei beni di consumo*, Milano, 2005.

ALESSI, R., *L'impresa agricola*, in *Il Codice Civile. Commentario*, diretto da P. Schlesinger, 1990.

ALESSI, R., *Diritto europeo dei contratti e regole dello scambio*, in *Europa e diritto privato*, 2000, 990.

ALESSI, R., *L'impresa agricola*, Torino, 2011.

ALESSI, R., *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1966.

ALESSI, R., *Transazioni commerciali e redistribuzione tra le parti del costo del ritardato pagamento. Per una lettura del d.lgs. 231/2002 al riparo dall'ambiguo richiamo all'equità*, in *Diritto Privato. Studi in onore di Antonio Palazzo*, III, *Proprietà e rapporti obbligatori*, a cura di A. Garilli- A. Sassi, Torino, 2009, 1.

AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1944.

AMORTH, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, 428.

ANGELICI, *La riforma delle società di capitali*, Padova, 2006.

ANTONETTI- DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, 2014.

ARCIDIACONO, *Sicilia dell'autonomia*, Catania, 1962.

ARENA, *L'impresa pubblica e la sua inesistenza giuridica*, in *Riv. soc.*, 1963, 63.

ARENA, *Le società commerciali pubbliche*, Milano, 1942.

ARENA, *Spunti sulle società commerciali pubbliche, sugli enti pubblici a struttura istituzionale, sulle società per azioni in mano pubblica e sugli enti pubblici non imprenditori sotto l'aspetto della privatizzazione. In parte disposta, in parte disponenda, in parte attuata, in parte attuanda*, in *Dir. Fall.*, 1994, 188.

ARGENZIANO, *Il finanziamento delle imprese industriali*, Milano, 1959.

ARRIGO- BECCARELLO (a cura di), *I servizi postali*, Milano, 1999.

ASCARELLI, *Considerazioni in tema di società e personalità giuridica*, in *Riv. dir. comm.*, 1954, 333.

ASCARELLI, *Corso di diritto commerciale*, Milano, 1962.

ASCARELLI, *Problemi giuridici*, Milano, 1959.

ASQUINI, *Profili dell'impresa*, in *Riv. dir. comm.*, 1943, 3.

AULETTA, *Il contratto di società commerciale*, Milano, 1937.

AZZARITI, *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla luce della sentenza 199/2012 della Corte costituzionale e delle recenti novità normative*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, 857.

BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957.

BACKHAUS, *Okonomik der partizipativen Unternehmung I*, Tübingen, 1979.

BACONE, *Nuovo organo*, Ed.it., Milano, 1998.

BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello Stato*, Padova, 1964, 311.

BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, 1951, 1.

BARBARULO, *Le Finanziarie Regionali in Italia*, in *Nord e Sud*, XXIX, n. 17, I, 1982.

BARCELLONA, M., *I derivati e la causa negoziale. L' "azzardo" oltre la scommessa: i derivati speculativi, l'eccezione di gioco e il vaglio del giudizio di meritevolezza (Parte prima)*, in *Contratto e impresa*, 2014, 571.

BARCELLONA, M., *I derivati e la causa negoziale (Parte seconda). Il controllo di meritevolezza e i derivati di protezione conclusi dalle banche*, in *Contratto e impresa*, 2014, 881.

BARCELLONA, M., *I nuovi controlli sul contenuto del contratto e le forme della sua eterointegrazione: stato e mercato nell'orizzonte europeo*, in *Europa e diritto privato*, 2008, 33.

BARCELLONA, P., (a cura di), *Scienza giuridica e analisi marxista*, Bari, 1973.

BARTOLE, *Commento sub artt. 116-117*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 112.

BARUCCI-PIEROBON, *Stato e mercato nella Seconda Repubblica. Dalle privatizzazioni alla crisi finanziaria*, Bologna, 2010.

BASSANINI- ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano, 1971.

- BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale: tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970.
- BASSI, *Azionariato pubblico e procedure concorsuali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 896.
- BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, 2002.
- BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, Bologna, 2009.
- BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1967.
- BENVENUTI, *Profili giuridici dell'organizzazione economica pubblica*, in *Prev. soc.*, 1962, 206.
- BIANCHI, *La liquidazione di società*, Torino, 2003.
- BIGIAVI, *"Imprese" di finanziamento come surrogati del "socio tiranno" - imprenditore occulto*, in *Giur. it.*, 1967, IV, 70.
- BIGNARDI, *Nota introduttiva ai provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale. Legge 5 agosto 1957, n. 51. Discorso del Presidente della Regione siciliana a conclusione del dibattito sulla legge.*
- BLATTI- MINATOLI, *Il fallimento della holding personale tra nuovo diritto societario e riforma della legge fallimentare*, in *Fall.*, 2006, 424.
- BOBBIO, *La grande dicotomia pubblico/privato*, in *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Torino, 1985, 3.
- BOCCHINI, *La "società per azioni" RAI*, Napoli, 1983.
- BOGGERO, *Quando il modello tedesco non è un modello*, in *Pubblicazioni Istituto Bruno Leoni*, IV, 2009.
- BOLZONI, *Sciaccia, uno scempio italiano*, in *La Repubblica*, 6 febbraio 1987.
- BOS, *Public enterprise economics*, Amsterdam, 1986.
- BRACCO, *L'impresa nel sistema del diritto commerciale*, Padova, 1966.
- BRUNETTI, *Trattato del diritto delle società*, Milano, 1948.
- BUONOCORE, *Imprenditore (Voce)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, 521.

- BUSETTA, *Credito ed economie regionali: il ruolo del sistema creditizio*, Milano, 1989.
- CACCIARI- PASSERI- CARESTIATO, *Viaggio nell'Italia dei beni comuni. Rassegna di gestioni condivise*, Napoli, 2012.
- CALABRIA, *Istituto per la ricostruzione industriale- IRI (Voce)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, XXIII.
- CAMILLERI, “Facebook credits” e commercializzazione di beni virtuali per social games: l'abuso di posizione dominante alla prova di un mercato con piattaforma plurilaterale, in *AIDA*, XX-2011, 144.
- CAMMEO, *Società commerciale ed ente pubblico*, Firenze, 1947.
- CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. Diritto delle società*, Torino, 2004.
- CANGELOSI, *Publica e communis. Acqua, mondo romano e beni comuni*, Roma, 2014.
- CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa: esperienze costituzionali a confronto*, Lugano-Milano, 2003.
- CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del Terzo Governo Berlusconi, dalla legge 133/2008 alla legge 15/2009*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, 959.
- CARNAP, *Analiticità, significanza, induzione*, a cura di A. Meotti- M. Mondadori, Bologna, 1971.
- CARUSO, *Il Piano Marshall e la Sicilia: Politica ed economia*, Torino, 2013.
- CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2014.
- CASSETTA, *Responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1997, XIII, 210.
- CASSESE, *Enti di gestione e partecipazioni pubbliche*, Milano, 1962.
- CASSESE, *L'impresa pubblica: storia di un concetto*, in *Quaderni romani di diritto commerciale*, a cura di B. Libonati e P. Ferro-Luzzi, Milano, 1985, 171.
- CASSESE, *Oltre lo Stato*, Bari-Roma, 2006.

CASSESE, *Privatizzazioni annunciate, mezze privatizzazioni e pseudo privatizzazioni in Italia*, in *Economia e credito*, 1992, 1-2, 45, *Rassegna trimestrale del Servizio studi della Sicilcassa*.

CASSESE, *Stato e mercato dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 384.

CASSESE, *Problemi di Storia delle partecipazioni statali*, in *Le imprese a partecipazione statale*, a cura di G. Minervini, Napoli, 1972, 3.

CASTRONOVO- MAZZAMUTO, *Manuale di diritto privato europeo*, Milano, 2007.

CASTRONOVO, *L'interesse legittimo varca la frontiera della responsabilità civile*, in *Europa e dir. priv.*, 1999, 1268.

CATALDI, *L'organizzazione pubblica dell'economia e i più recenti suoi indirizzi*, in *Relazione all'Assemblea Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, Roma, 1946, III, 97.

CAVALLARO, *Potere amministrativo e responsabilità civile*, Torino, 2004.

CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino, 1971.

CERRINA FERONI- ANDREANI, *Il sistema delle Sparkassen in Germania tra frammentazione del mercato, processi di privatizzazione e fondazioni di emanazione bancaria*, in *Fondazioni e banche. Modelli ed esperienze in Europa e negli Stati Uniti*, a cura di G. Cerrina Feroni, Torino, 2011, 75.

CERULLI IRELLI, *"Ente pubblico": problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in *Ente pubblico ed enti pubblici*, a cura di V. Cerulli Irelli e G. Morbidelli, 1994.

CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione (Dalla specialità del soggetto alla rilevanza della funzione)*, Padova, 2005.

CLARICH, *Privatizzazioni*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996, XI, 568.

- CLARICH, *Regolazione e concorrenza nelle comunicazioni elettroniche*, in *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni elettroniche*, a cura di R. Perez, Milano, 2004.
- CLARICH, *Società di mercato e quasi amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2009, 261.
- COLTELLI, *Il fondo di dotazione negli enti pubblici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, 464.
- CONFALONIERI, *Valutazione del fido e copertura del rischio nel credito industriale*, in *Il Risparmio*, 1958, IX.
- CONSOLI, *L'economia al servizio della nazione*, in *L'uomo libero*, fasc. maggio 2010, 21.
- CORSO- FARES, *La responsabilità della pubblica amministrazione. Casi di giurisprudenza*, Torino, 2009.
- CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013.
- COSÌ, *Enti pubblici. Organismi in forma privata, enti privati di rilievo pubblico*, Roma, 2009.
- COTTINO, *Diritto commerciale*, Padova, 1986.
- CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1971.
- CUOCO, *Platone in Italia. Traduzione dal greco*, ed. critica a cura di A. Di Francesco e A. Andreoni, Bari- Roma, 2006.
- CUOCO, *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, ed. critica a cura di A. Di Francesco, Taranto, 1998.
- D'ADDA, *Giurisprudenza comunitaria e massimo effetto utile per il consumatore: nullità (parziale) necessaria della clausola abusiva ed integrazione del contratto*, in *Contratti*, 2013, 16.
- D'ALBERGO, *Le partecipazioni statali*, Milano, 1960.
- D'ALESSANDRO, *Il diritto delle società dai battelli del Reno alle navi vichinghe*, in *Foro it.*, 1988, V, 49.
- D'ATTORRE, *Il concordato preventivo delle società in mano pubblica*, in *Fall.*, 2013, 877.

- DALLA MASSARA, *Obbligazioni pecuniarie. Struttura e disciplina dei debiti di valuta*, Padova, 2012.
- DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, 2013.
- DE LA MORANDIERE, *Droit commercial*, Paris, 1968.
- DE MARCO, *Percorsi del nuovo costituzionalismo*, Milano, 2008, 179.
- DE RUGGIERO- MAROI, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 1953.
- DEL MERCATO- LAURIA, *La zavorra. Sprechi e privilegi nello stato libero di Sicilia*, Bari-Roma, 2010.
- DELL'AMORE, *La politica del risparmio*, Milano, 1958.
- DELORS, *The decline of French planning*, in S. Holland, ed., *Beyond capitalist planning* (Basil Blackwell, Oxford), 9.
- DEMURO, *La compatibilità del diritto societario con il cd. Modello in house providing per la gestione dei servizi pubblici locali*, in *Giur. comm.*, 2006, 780.
- DETTORI, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla potestà legislativa relativa ai rapporti privati*, in *Gcost.*, 1976, 2331.
- DI CAPUA, *Il sistema bancario tedesco*, in *Ente per gli studi monetari e finanziari Luigi Einaudi- Quaderni di ricerche*, 2003, 56.
- DI CATALDO, *Gli statuti speciali delle società azionarie*, in *Giur. comm.*, 1991, 46.
- DI CHIO, *Società a partecipazione pubblica (Voce)*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. Comm., Torino, 1997, XIV.
- DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, 2011.
- DI MAJO, *Le politiche di privatizzazione in Italia*, Bologna, 1989.
- DI MAJO, *Le tutele contrattuali*, Torino, 2009.
- DI MARZIO- MACARIO- TERRANOVA (a cura di), *Composizione delle crisi da sovraindebitamento*, Milano, 2013.
- DI NARDI, *L'impresa nella realtà economica e sociale*, in *Quaderni di Iustitia*, 1962.

- DI NOSSE, *I requisiti soggettivi di fallibilità*, in *Le procedure concorsuali nel nuovo diritto fallimentare*, Torino, 2009, 10.
- DI STEFANO, *Ragusa, storia e parabola dell'Abcd*, in *La Sicilia*, 18 novembre 2011.
- FORTUNATO- GIANNELLI- GUERRERA- PERRINO, *La riforma della legge fallimentare*, Milano, 2011.
- DIMUNDO, *Artt. 2492-2493*, in *La riforma del diritto societario* (a cura di G. Lo Cascio), Milano, 2003, IX, 189.
- DIVIZIA, *Le clausole di tag e drag along. Nuove regole statutarie di società di capitali e patti parasociali*, Milano, 2013.
- DOLMETTA- PRESTI (a cura di), *S.r.l. Commentario*, Milano, 2011.
- DOMINICI, *Lo sviluppo industriale della Sicilia negli obiettivi del Piano Vanoni ed il problema del credito alle industrie*, in *Notiziario Irfis*, settembre 1955.
- EEKHOFF, *Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen*, Frankfurt am Main, 2001, 9.
- ELIAS, *Potere e civiltà. Il processo di civilizzazione*, trad. it., Bologna, 2010.
- FARDELLA, *Le dogme de la souveraineté de l'Etat. Un bilan*, in *Arch. Phil. Droit*, 41 (1997), 133.
- FAUCCI, *Luigi Einaudi*, Torino, 1986.
- FERRARA jr., *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1999.
- FERRARA sr., *Le persone giuridiche*, Torino, 1956.
- FERRARA sr., *Teoria delle persone giuridiche*, Torino-Napoli, 1915.
- FERRARIS, *La classificazione delle persone morali di diritto pubblico*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1919, 433.
- FERRARIS, *La costituzione dell'impero germanico*, Archivio Giuridico IX, 1872, 288.
- FERRI *Le società*, Torino, 1971.

- FERRI, *Delle società*, in *Commentario al codice civile* a cura di Scialoja-Branca, Bologna, 1955, 35.
- FERRI, L., *L'autonomia privata*, Milano, 1959.
- FERRI, *Lo statuto dell'impresa*, in *Riv. soc.*, 1984, 243.
- FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 1950.
- FERRI, *Pubblico e privato nelle partecipazioni statali*, in *Riv. dir. comm.*, 1988, 413.
- FIANDACA- LUPO, *La mafia non ha vinto. Il labirinto della trattativa*, Bari-Roma, 2014.
- FIANDACA, *Il reato commissivo mediante omissione*, Milano, 1979.
- FIANDACA- MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2010.
- FIMMANO' (a cura di), *Le società pubbliche. Ordinamento, crisi e insolvenza*, Milano, 2011.
- FIMMANO', *La responsabilità da abuso del dominio dell'ente pubblico in caso di insolvenza della società controllata*, in *Dir. fall.*, 2010, 736.
- FIMMANO', *Le società di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Riv. not.*, 2009, 897.
- FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, 659.
- FONTANA, *Hegemony and Power. On the Relation between Gramsci and Machiavelli*, Univ. of Minnesota Press, Minneapolis and London 1993, III, 35.
- FORTI, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1931.
- FORTI, *Teoria dell'organizzazione delle persone giuridiche pubbliche*, Napoli, 1948.
- FRACANZANI, *Le società degli enti pubblici: tra codice civile e servizi ai cittadini* (prolusione per l'inaugurazione dell'anno accademico 2004-2005 nell'Università di Bari) in *giustizia-amministrativa.it*, 2005.
- FRAGALI, *Concetto e natura della società d'economia mista*, in *Studi per M. D'Amelio*, Roma, 1933, 124.
- FRAGALI, *Del mutuo*, in *Commentario* a cura di Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1966.
- FRANCESCHELLI, *Natura dell'IRI*, in *Riv. dir. comm.*, 1954, 465.

- FRANCHETTI- SONNINO, *Inchiesta in Sicilia*, Firenze, 1974.
- FRANCHETTI, *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Roma, 1995.
- FRANCHINI, *Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1957, 236.
- FRE', *Le società per azioni*, in *Commentario al codice civile* a cura di Scialoja- Branca, Bologna, 1951, 226.
- FUBINI, *Super municipalizzate e pochi investimenti: così sta morendo il capitalismo italiano*, in *La Repubblica*, 16 luglio 2014.
- GAGGI, *Convegno sul Britannia, sponsor la Regina*, in *Il Corriere della sera*, 2 giugno 1992, 1.
- GALASSO- MAZZARESE (a cura di), *Il principio di gratuità*, Milano, 2008.
- GALGANO, "Pubblico" e "privato" nella qualificazione della persona giuridica, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 279.
- GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, Padova, 1999.
- GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Bologna, 1989.
- GALGANO, *Diritto commerciale. Le società*, Bologna, 1986.
- GALGANO, *Disposizioni generali sulla dichiarazione di fallimento* (artt. 1-22 l. fall.) in *Commentario al codice civile* a cura di Scialoja-Branca, 1974, 62.
- GALGANO, *I gruppi di società*, in *Le società* diretto da F.Galgano, 2001, 140.
- GALGANO, *La società per azioni in mano pubblica*, in *Politica del diritto*, 1972, 713.
- GALGANO, *Trattato di diritto civile*, Padova, 2010.
- GALLO, *Dolo (Voce) dir. pen.*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, XIII, 763.
- GANCI, *L'Italia antimoderata*, Palermo, 1996.
- GANGI, *Le persone fisiche e giuridiche*, Milano, 1946.
- GARILLI, *Il lavoro nel Sud*, Torino, 1997.
- GAROFOLI, *La privatizzazione degli enti dell'economia, profili giuridici*, Milano, 1998.

GAROFOLI, *Sviluppi in tema di giurisdizione amministrativa e regole costituzionali, organo indiretto, nozione comunitaria di amministrazione aggiudicatrice, riparto per blocchi di materie*, in *Foro it.*, 1999, III, 178.

GERVASONI- SATTIN, *Private equity e venture capital: manuale di investimento nel capitale di rischio*, Milano, 2008.

GHIDINI, *Lineamenti di diritto dell'impresa*, Milano, 1961.

GIACCHI, *Introduzione al problema giuridico delle partecipazioni economiche dello Stato*, in *Riv. soc.*, 1956, 767.

GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965.

GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. soc.*, 1958, 227.

GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950.

GIANNINI, *Organi (Voce; Teoria Generale)*, in *Enc. Dir.*, 1965, 46.

GIANNINI, *Persone giuridiche pubbliche e private*, in *Stato e diritto*, 1940, 128.

GIANNINI, *Rilievi sugli istituti di credito medio a medie e piccole imprese*, in *Banca, Borsa, Titoli di credito*, 1954, 861.

GIOMI, *Stabilità economica e privatizzazioni. Profili giuridici*, Torino, 2006.

GIORGETTI, *Le finanziarie regionali tra mito vissuto e realtà possibili: la difficile strada ai servizi reali*, in *Economia e politica industriale*, 1981, 32.

GNES, *La disciplina europea sui ritardi di pagamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 821.

GOISIS, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004.

GOISIS, *Società a partecipazione pubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, VI, 5600.

GOLINELLI, *Le finanziarie di sviluppo nell'esperienza italiana: problemi e prospettive*, Milano, 1970.

- GRAMMATICO, *Sicilcassa: una morte annunciata*, Palermo, 1998.
- GRAMSCI, *Il Risorgimento*, Quaderni del Carcere, Roma, 1971.
- GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Torino, 1975, ed. critica dell'Istituto Gramsci, a cura di V. Gerratana.
- GRASSETTI, *Le definizioni legali e la riforma dei codici*, in *Studi in onore di Giovanni Pacchioni*, Milano, 1939, 299.
- GRASSO, *Considerazioni in tema di errore su legge extrapenale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, 138.
- GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, Milano, 1983.
- GRISI, *L'inadempimento di necessità*, in *Juscivile*, 2014, 215.
- GRISI, *Le obbligazioni e i contratti nel tempo della crisi economica. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2014, 281.
- GROSSI, *"Un altro modo di possedere": l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977.
- GRUNER, *Considerazioni intorno alle società pubbliche dello Stato*, *Serv. pubbl. e app.*, 2004, 701.
- GRUNER, *Considerazioni intorno alle società pubbliche dello Stato. Parte seconda*, *Serv. pubbl. e app.*, 2005, 149.
- GUACCERO, *Alcuni spunti in tema di governance delle società pubbliche dopo la riforma del diritto societario*, in *Riv. Soc.*, 2004, 849.
- GUARINO, *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e diritto dell'energia*, Milano, 1962, 31.
- GUERRA, *Appunti in tema di "holding"*, in *Riv. dir. comm.*, 1954, 113.
- HAURIOU, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, trad. it., Milano, 1967.
- HAYEK, *Conoscenza, mercato, pianificazione. Saggi di economia e di epistemologia*, 1988.

- HILDEBRAND, *Growth and Structure in the Economy of Modern Italy*, Harvard, 1966.
- IBBA, *Azioni ordinarie di responsabilità e azione di responsabilità amministrativa nelle società in mano pubblica. Il rilievo della disciplina privatistica*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, 145.
- IBBA, *La Gepi S.p.A. fra diritto pubblico e diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, 191.
- IBBA, *Le società legali*, Sassari, 1990.
- IBBA, *Società pubbliche e riforma del diritto societario*, in *Riv. soc.*, 2005, 1.
- IRTI, *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni*, in *Riv. soc.*, 1993, 465.
- IUDICA, *Autonomia dell'imprenditore privato ed interventi pubblici*, Padova, 1980.
- IULIANI, *Prime riflessioni in tema di beni comuni*, in *Europa e dir. priv.*, 2012, 617.
- JAEGER- DENOZZA- TOFFOLETTO, *Appunti di diritto commerciale*, Milano, 2010.
- JAEGER, *Considerazioni parasistematiche sui controlli e sui gruppi*, in *Giur. comm.*, 1994, 476.
- JAEGER, *La nozione di impresa dal codice allo statuto*, Milano, 1985.
- JAEGER, *Problemi attinenti alle privatizzazioni*, in *Giur. comm.*, 1992, 984.
- JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, trad. it., Milano, 1949, II, 79.
- JELLINEK, *Diritti pubblici subiettivi*, trad. it., Milano, 1912.
- KRUGER, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1966.
- KRUGMAN, "Seven Bad Ideas" by Jeff Madrick, in *New York Times*, 29 settembre 2014.
- LA CAVERA, *Scelta operativa*, in *Giornale di Sicilia*, 10 febbraio 1957.
- LA LOGGIA, *Lineamenti di politica economica regionale*, Palermo, 1953.
- LA PORTA, *La (salutare) nullità del contratto inutile*, in *Notariato*, 2010, 50.
- LABAND, *Il diritto pubblico dell'impero tedesco*, trad. it., Torino, 1913.
- LANZI, *L'errore su legge extrapenale. La giurisprudenza degli ultimi anni e la non applicazione dell'art. 47/3 c.p.*, in *Ind. pen.*, 1976, 299.
- LAURICELLA- GUADALUPI, *Lo Statuto speciale della Regione Siciliana*, Milano, 2010.
- LEVI, *La persona giuridica pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 614.

LIBERATI, *Il risarcimento del danno cagionato dalla Pubblica Amministrazione*, Padova, 2005.

LIBERTINI, *Regolazione e concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 195.

LIBONATI, *Responsabilità nel e del gruppo (Responsabilità della capogruppo, degli amministratori, delle varie società)*, in AA.VV., *I gruppi di società*, Milano, 1996, 1489.

LISERRE, *L'impresa pubblica tra socialità e profitto*, in *Contratto e impresa*, 1988, 817.

LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell'inapplicabilità del patto di stabilità interno alle s.p.a. in house e alle aziende speciali*, in *federalismi.it*, 2012, 18.

LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale stato*, 2007, 87.

LUPO, *L'unificazione italiana. Mezzogiorno, rivoluzione, guerra civile*, Roma, 2011.

LUPO, *Storia della mafia*, Roma, 1993.

LUTZ, *Italy. A study in economic development*, London, 1962.

M. BERTUZZI- G. BOZZA- G. SCIUMBATA, *Artt. 2449-2450 c.c.*, in *La riforma del diritto societario*, a cura di G. Lo Cascio, Milano, VII, 223.

MACALUSO, *L'industrialismo di La Cava e il milazzismo nella strategia del PCI*, in *Il milazzismo*, Messina, 1980.

MADRICK, *Seven Bad Ideas. How Mainstream Economists Have Damaged America and the World*, New York, 2014.

MARASA', *Società speciali e società anomale (Voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1993, XXIX.

MARELLA, *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 113.

MARELLA, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.

MARINELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: il caso della Sicilia*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, 391.

MARINO, *L'opposizione mafiosa*, Palermo, 1996.

MARIONE', *Les Sociétés d'économie mixte en Belgique*, Bruxelles, 1947.

MARZULLI- MELE- MICARELLI, *Gli effetti dei ritardi di pagamento sulla concorrenza negli appalti pubblici*, in *Concorrenza bene pubblico (ricerca per il Convegno biennale 2006 del Centro Studi Confindustria)* a cura di I. Cipolletta- S. Micossi- G. Nardozzi- S. Trento, 2006, II, 277.

MATTEI- NADER, *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Milano, 2010.

MATTEI- ROVIGLIO- RODOTA', *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 2010.

MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2011.

MATTEI, *Contro riforme*, Torino, 2013.

MAZZAMUTO, *Autonomia privata e tecniche di intervento*, in *Il diritto civile oggi*, Napoli, 2006, 854.

MAZZAMUTO, *Il contratto di diritto europeo*, Torino, 2012.

McCAIN, *A theory of codetermination*, in *Zeitschrift fur Nationalökonomie*, 40, 65-90.

MENEGAZZI, *Intorno alla struttura giuridica dell'Ente Nazionale Idrocarburi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1956, 122.

MENGONI, *Sul concetto di azienda con prevalente partecipazione statale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, 177.

MERUSI- IARIA, *Partecipazioni pubbliche*, in *Enc. giur.*, Roma, 1993, XXII.

MESCHINI, *Alcune considerazioni intorno alla natura giuridica degli enti pubblici economici dell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 868.

- MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1950.
- MIELE, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, 29.
- MIELE, *Le regioni come assenti o nasciture*, in *Foro it.*, 1950, I, 907.
- MINERVINI, *Contro il diritto speciale delle società per azioni*, in *Riv. soc.*, 1994, 740.
- MODICA, *Profili giuridici del sovraindebitamento*, Napoli, 2012.
- MOSCA, *Sui fattori della Nazionalità*, in *Nuovi Quaderni del Meridione*, 1986, XXIV, 93-94, 102.
- MUSCO, *Le imprese a scuola di responsabilità tra pene pecuniarie e interdizioni*, in *Dir. e giust.*, 2001, 8.
- NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2000.
- NARDI, *Le società finanziarie regionali*, Torino, 1972.
- NATOLI, R., *Il contratto adeguato. La protezione del cliente nei servizi di credito, di investimento e di assicurazione*, Milano, 2012.
- NATOLI, U., *I contratti reali*, Milano, 1975.
- NEGRI- HARDT, *Comune. Oltre il privato e il pubblico*, Milano, 2010.
- NICOLAI, *Quel fantasma dello Stato pagatore*, in *Finanza&Mercati*, 24 settembre 2009.
- NICOLO', *Riflessioni sul tema dell'impresa*, in *Riv. dir. comm.*, 1956, 188.
- NIGRO, *Studio sulla funzione organizzatrice della P.A.*, Milano, 1966.
- NIUTTA, *Sulla presunzione di esercizio dell'attività di direzione e coordinamento di cui agli artt. 2497 sexies e 2497 septies cod. civ.: brevi considerazioni di sistema*, in *Giur. comm.*, 2004, 983.
- NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune*, in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni* a cura di M.R. MARELLA.
- NIVARRA, *Democrazia liquefatta: il caso del referendum "sull'acqua"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 609.

- NIVARRA, *Diritto privato e capitalismo. Regole giuridiche e paradigmi di mercato*, Napoli, 2010.
- NIVARRA, *La proprietà europea tra controriforma e “rivoluzione passiva”*, in *Europa e dir. priv.*, 2011, 575.
- NIVARRA, *Le mobili frontiere della gratuità: revocatoria fallimentare*, in *Il principio di gratuità* (a cura di A. Galasso- S. Mazzaresse, Milano, 2008, 107).
- NIVARRA, *Ipotesi sul diritto privato e suoi anni settanta*, in *Gli anni settanta del diritto privato*, a cura di Luca Nivarra, Milano, 2008.
- NOTO LA DIEGA, *Il cloud computing. Alla ricerca del diritto perduto nel web 3.0*, in *Europa e dir. priv.*, 2014, 577.
- ONIDA, *L'azienda*, Milano, 1953.
- OPPO, *L'essenza della società cooperativa*, in *Riv. dir. civ.*, 1959, 388.
- OPPO, *Pubblico e privato nelle società partecipate*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, 157.
- OPPO, *Realtà giuridica globale dell'impresa nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, 591.
- ORLANDO, V.E., *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1982.
- OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.
- OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padova, 1959.
- OTTAVIANO, *Ente pubblico (voce)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1965, XIV, 963.
- OTTAVIANO, *Impresa pubblica (Voce)*, in *Enc. Dir.*, 1970, 684.
- OTTAVIANO, *Sulla sottoposizione dell'impresa pubblica alla medesima regolamentazione di quella privata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 269.
- PADOVANI, *Diritto penale*, Milano, 2008.

PAGLIARI, *Il criterio discrezionale tra persona giuridica privata e persona giuridica pubblica: verso una legge sullo statuto della persona giuridica pubblica?*, in DdE, 2005, 657.

PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2003.

PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958.

PANDOLFINI, *I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali dopo il d.lgs. 9 novembre 2012, n. 912*, Torino, 2013.

PAPA MALATESTA, *Partecipazioni pubbliche (Voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1995, X.

PAPINI, *Dipendenti di enti pubblici economici ed aspettativa per cariche elettive*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 1994, VIII.

PASTORI, *Impresa pubblica*, in *Lo Statuto dell'impresa*, Milano, 1986, 103.

PATRONI GRIFFI, *Finanziarie regionali e ordinamento del credito*, in *Banca, borsa, titoli di credito*, 1979, III, 367.

PATTI, *Fallimento delle società commerciali ed esercizio dell'attività di impresa*, in *Fall.*, 1995, 622.

PELLECCHIA, *Dall'insolvenza al sovraindebitamento. Interesse del debitore alla liberazione e ristrutturazione dei debiti*, Torino, 2012.

PERICU, *Artt. 2249 e 2250*, in *Commentario Società di capitali*, a cura di G. Niccolini e A. Stagno D'Alcontres, Napoli, 2004, III, 1291.

PIAZZA, *Garanzia (Voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, XIV, 1.

PINI, *Storie e misfatti da Beneduce a Prodi*, Milano, 2000.

PIRAINO LETO, *La crisi del contratto reale*, in *Giustizia civ.*, 1977, IV, 63.

PIRAINO, *Adempimento e responsabilità contrattuale*, Napoli, 2011.

PITRUZZELLA, *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, in *federalismi.it*, 6/2014.

PIZZA, *Le società per azioni di diritto singolare tra partecipazioni pubbliche e nuovi modelli organizzativi*, Milano, 2007.

POSNER- WOOLF, *Italian Public Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1967, 111.

PRESTI- RESCIGNO, *Corso di diritto commerciale*, Bologna, 2013.

PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, *Comparazione giuridica e storia nello studio del diritto del tempo presente*, in *Scritti di comparazione e storia giuridica* a cura di P. Cerami e M. Serio, Torino, 2013, 44.

PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962.

RAGNISCO, *La legge 31 gennaio 1966 n. 100 ed il Consiglio di Stato*, Padova, 1931.

RAMPINI, *Gli economisti pentiti (o quasi) adesso fanno autocoscienza*, in *La Repubblica*, 11 ottobre 2014.

RANELETTI, *Il concetto di pubblico nel diritto*, in *RISG*, 1905, 337.

RENDA, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, 1983.

RENNA, *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle S.p.A. derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome dello Stato*, Torino, 1997.

RESCIGNO, P., *Capacità giuridica (Voce)*, in *Nov. Dig.*, Torino, 1958, VI.

RESCIGNO, P., *Per una rilettura del codice civile*, in *Giur. it.*, 1968, IV, 219.

RIOLO, *Politiche di industrializzazione e gruppi di pressione*, in *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, a cura di A. Tulumello, Palermo, 1995, 69;

RIPERT, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, 1951, 324.

RIVA (a cura di), *Le Finanziarie Regionali. Terzo osservatorio*, Rimini, 2012.

ROCCO, *Diritto commerciale*, Milano, 1936.

ROMANELLI, *Il negozio di fondazione*, Napoli, 1935.

ROMANO-PAVONI, *Teoria della società*, Milano, 1953.

- ROMANO, B., *Il rapporto tra norme penali. Intertemporalità, spazialità e coesistenza*, Milano, 1996.
- ROMANO, M., *La responsabilità amministrativa degli enti, società e associazioni: profili generali*, in *Riv. soc.*, 2002, 393.
- ROMANO, S., *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917.
- ROMANO, S., *La teoria dei diritti pubblici soggettivi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da V. E. ORLANDO, Milano, 1900.
- RONCO, *Holding personale e fallimento del "socio tiranno"*, in *Società*, 2006, 320.
- ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Rivista di diritto privato*, 2003, 11.
- RORDORF, *Le società "pubbliche" nel codice civile*, in *Società*, 2005, 429.
- ROSSI, A., *Società con partecipazione pubblica*, in *Enc. giur.*, Roma, 1993, XXIX, 10.
- ROSSI CARLEO, *Nuovi principi, grandi potenzialità*, in *Lo statuto delle imprese. Politiche e reti per lo sviluppo*, Roma, 2012, 24.
- ROSSI, A., *Società con partecipazione pubblica (Voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990, XXIX.
- ROSSI, G., *Ente pubblico, (Voce)*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989, 19.
- ROSSI, G. *La grande impresa fra "privato" e "pubblico" e le leggi speciali*, in *Riv. soc.*, 1980, 401.
- ROSSI, G., *Gli enti pubblici in forma societaria*, in *Serv. pubbl. e app.*, 2004, 221.
- ROSSI, G., *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991.
- ROVERSI MONACO, *L'attività economica pubblica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da F. Galgano, Padova, 1977, I, 385.
- ROVERSI MONACO, *Revoca e responsabilità dell'amministratore nominato dallo Stato*, in *Riv. dir. civ.*, 1968, 258.
- RUFFOLO, *La grande impresa nella società moderna*, Torino, 1967.
- RUGGERI- VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012.

SACCO, *Causa e consegna nella conclusione del mutuo, del deposito e del comodato*, in *Banca, Borsa e Tit. Cred.*, 1971, 502.

SALAFIA, *Gli amministratori e i sindaci nominati dallo Stato o dagli enti pubblici*, in *Società*, 2001, 773.

SALEMI, *Lo Statuto della Regione Siciliana*, Padova, 1961.

SALVATI, *I limiti statutari alla circolazione delle azioni: il diritto al disinvestimento*, Milano, 2011.

SANDULLI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, Milano, 1979, 3115.

SANDULLI, M., *Art. 160*, in *La riforma della legge fallimentare*, a cura di A. Nigro e M. Sandulli, Torino, 2006, II, 982.

SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1962.

SANTA MARIA, *La liberalizzazione dei servizi postali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2001, 120.

SANTAGATA, *Autonomia privata e formazione dei gruppi nelle società di capitali*, in *Il nuovo diritto delle società*, diretto da Abbadessa e Portale, 2007, 799.

SANTINI, *Tramonto dello scopo di lucro nelle società di capitali*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, I, 151.

SANTONASTASO, *Le società di interesse nazionale*, Roma, 2002.

SANTONI RUGIU, *La struttura giuridica delle Ferrovie dello Stato*, Roma, 1956.

SARACENO, *L'Istituto per la Ricostruzione Industriale- IRI- vol. III, Origini, ordini e attività svolte*, Torino, 1956.

SATTA, *Istituzioni di diritto fallimentare*, Roma, 1966.

SAULINO, *Sono troppi i salvataggi delle aziende in fallimento*, in *La Repubblica*, 14 ottobre 1987.

SAYERS, *Modern Banking*, Oxford, 1951.

- SCARAFONI, *Il fallimento delle società a partecipazione pubblica*, in *Le società pubbliche. Ordinamento e crisi* (a cura di F. Fimmanò), Milano, 2011, 307.
- SCARPELLI, *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, Milano, 1985.
- SCHLESINGER, *La legge sulla privatizzazione degli enti pubblici economici*, in *Riv. soc.*, 1992, 126.
- SCHROOTEN, *Finanzkrise: Landesbanken im Wanken*, in *Wirtschaftsdienst*, 2008, 746.
- SCIORTINO, *La costituzione siciliana del 1812 come sfondo tra vecchio e nuovo costituzionalismo*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Roma, 2013, 925.
- SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Torino, 2013.
- SCOGNAMIGLIO, A., *Sulla revoca dell'amministratore nominato dallo Stato o da enti pubblici ex art. 2458*, in *Foro amm.*, 1984, II, 567.
- SEIKEL, *Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken*, Frankfurt am Main, 2013.
- SENA, *Problemi del cosiddetto azionariato di Stato: l'interesse pubblico come interesse extrasociale*, in *Riv. soc.*, 1958, 43.
- SETTIS, *Italia S.p.A.. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, 2002.
- SHILLER, *Irrational Exuberance*, Princeton University Press, 2000.
- SIGLIENTI, *Il sistema creditizio e finanziario e lo sviluppo degli investimenti nel Mezzogiorno*, in *Bancaria*, 1955, 10.
- SIGNORINO, *Economics in the mirror of the financial crisis*, in *The Global Financial Crisis- What Have We Learnt*, Northampton, 2011, 182.
- SINN, *Der Staat im Bankwesen*, Munchen, 1997.
- SIRAGUSA- CIULLO, *Il nuovo quadro regolatorio delle comunicazioni elettroniche e i rapporti con il diritto della concorrenza*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, 511-60.
- SKOWRONEK, *Die europäischen Sparkassensysteme und das Wettbewerbsrecht der EU*, Frankfurt am Main, 2001.

- SMORTO, *Diritto comparato e pluralismo giuridico*, in *Scritti di comparazione e storia giuridica* a cura di P. Cerami e M. Serio, Torino, 2013, 105.
- SPADA, *Classi e tipi di società dopo la riforma organica (guardando alla “nuova” società a responsabilità limitata)*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, 489.
- SPADA, *Il tipo della società per azioni*, in *Trattato della società per azioni*, a cura di G. E. Colombo e G. B. Portale, Torino, 2004, 9.
- SPADA, *L’incognita “impresa” dal codice allo statuto*, in *Giur. comm.*, 1985, 748.
- SPADA, *La Monte Titoli S.p.A. tra legge ed autonomia statutaria*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, 550.
- STAMMATI, *Il problema dell’IRI nell’economia italiana*, in *Giornale degli economisti e Annali di economia*, 1947, 43.
- STELLA RICHTER JR., *Forma e contenuto dell’atto costitutivo della società per azioni*, in *Trattato delle società per azioni*, diretto da G.E. Colombo e G.B. Portale.
- SYLOS LABINI, *Economia e società in Sicilia sul finire degli anni ’50*, in *Il milazzismo*, Messina, 1980.
- SYLOS LABINI, *Problemi dell’economia siciliana*, Milano, 1966.
- TAGLIALAVORO, *La nuova direttiva europea in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2012, 1257.
- TARELLO, *L’interpretazione della legge*, Milano, 1980.
- TERRANOVA, *Stato di crisi e stato di insolvenza*, Torino, 2007.
- TESAURO, A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1962.
- TOMASI, *Osservazioni in tema di fallimento della holding personale*, in *Impresa*, 2006, 1502.
- TREVES, *La direzione delle imprese con capitale statale*, in *Dir. econ.*, 1959, 674.
- TREVES, *Le imprese pubbliche*, Torino, 1950.

- TREVISAN, *La Finanziaria Regionale Veneto Sviluppo S.p.A.*, Venezia, 2002.
- TULUMELLO, *La battaglia della Sofis: l'origine degli enti pubblici siciliani*, in *La disciplina delle privatizzazioni degli enti pubblici siciliani*, a cura di N. Bruno e A. Catania, Roma, 2000.
- TUTINO, *Problemi dell'industrializzazione della Sicilia a seguito della legge regionale 5 agosto 1957, n. 51*, Milano, 1960.
- VACCA, *Storia, comparazione e scienza giuridica*, in *Scritti di comparazione e storia giuridica* a cura di P. Cerami e M. Serio, Torino, 2013, II, 1.
- VALENTINI, *Impresa pubblica. Lineamenti giuridici*, Milano, 1980.
- VENUTI, *Atti di disposizione del corpo e principio di gratuità*, in *Il principio di gratuità* (a cura di A. Galasso- S. Mazzaresse, Milano, 2008, 285).
- VENUTI, *Nullità della clausola e tecniche di correzione del contratto. Profili della nuova disciplina dei ritardi di pagamento*, Padova, 2004.
- VERNUCCIO, *Relazione sulle partecipate regionali*, Presidenza della Regione Siciliana, Palermo, 2008.
- VERRUCOLI, *Enti pubblici e impresa*, in *N. riv. dir. comm.*, 1951, 231.
- VETRO', *La regolazione pubblica del mercato elettrico. Sull'ordine giuridico del mercato libero dell'energia elettrica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 811.
- VIGNOCCHI, *La successione tra enti pubblici*, Milano, 1956.
- VIOLANTE, *Il disagio del progresso*, Palermo, 1995.
- VIOLANTE, *Il gesso e il frammento. Sull'unificazione italiana*, in *InTrasformazione. Rivista di Storia delle Idee*, 2012, 104.
- VISENTINI, *Disciplina delle società e legislazione bancaria- Autonomia privata e funzione*, Milano, 1971.
- VISENTINI, *Osservazioni sulla struttura della Gepi*, in *Banca, Borsa, Titoli di Credito*, 1973, 269.

VITRANO, *La tutela della concorrenza nella Repubblica Popolare Cinese*, in *Sciencegate*, 2014, IV.

VITTA, *Diritto amministrativo*, Torino, 1954.

WOOLF, *Organschaft und Juristische Person*, Berlin, 1933, I, 224.

ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1952.

ZITO, *Il danno da illegittimo esercizio della funzione amministrativa*, Napoli, 2003.

È appena il caso di evidenziare che questa ricerca non avrebbe potuto veder la luce senza la costante consultazione degli archivi degli enti economici regionali nonché dell'archivio storico dell'Assemblea Regionale Siciliana.

